Föderalistische Schweiz

Europäische Integration

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

ELSBETH WIEDERKEHR

von Zürich

genehmigt auf Antrag von

Herrn Prof. Dr. Werner Kägi

1979

Verlag Rüegger CH-8253 Diessenhofen 1978

Föderalistische Schweiz

Europäische Integration

DISSERTATION
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

ELSBETH WIEDERKEHR
von Zürich

genehmigt auf Antrag von
Herrn Prof. Dr. Werner Kägi

Verlag Rüegger Ch-8253 Diessenhofen 1978

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 3. Mai 1978

Der Dekan:

Prof. Dr. J. Rehberg

UNIV. LEIDEN BIBL.

© Verlag Rüegger CH-8253 Diessenhofen 1978
ISBN 3 7253 0070 4

MEINEN ELTERN

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

Abkürzungsverzeichnis VI

Dokumente VIII

Literaturverzeichnis X

Erster Teil: ALLGEMEINE GRUNDLAGEN

1. Kapitel: Gründe und Entstehung der Europäischen Gemeinschaften 1

I. Die ersten konkreten Bestrebungen einer europäischen Einigung vor dem Zweiten Weltkrieg 1

1. Wirtschaftliche und politische Gründe 1

2. Die Paneuropa-Bewegung 2

3. Die Weltwirtschaftskrise 5

II. Die Pan-europäische Einigungsbewegung während des Zweiten Weltkrieges 6

1. England wird zur Hauptstütze 6

2. Die Widerstandsbewegungen 7

3. Ergebnis des Zweiten Weltkrieges für den Paneuropa-Gedanken 9

III. Die europäische Integrationsbewegung nach dem Zweiten Weltkrieg 10

1. Was bedeutet Integration? 10

2. Gründe für die europäischen Einigungsbestrebungen 11

a) In politischer Hinsicht 11

b) In wirtschaftlicher Hinsicht 13

3. Geschichtlicher Ablauf der Integrationsbestrebungen 14

a) Die Rede Churchills in Zürich 14

b) Der Marshall-Plan 16

c) Die Gründung des Europarates 16

d) Die Entstehung der Montanunion 17

e) Das Scheitern der EVG 18
f) EWG und Euratom entstehen 19

2. Kapitel: Der Föderalismus in der Schweiz 23
I. Föderalismus im nationalen Bundesstaat 23
1. Zum Begriff Föderalismus 23
2. Die Begründung des Föderalismus in der Schweiz 24
3. Abgrenzung des Föderalismus 25
a) Föderalismus im Gegensatz zum Partikularismus 25
b) Föderalismus im Gegensatz zum Separatismus 25
c) Föderalismus im Gegensatz zum Unitarismus 26
d) Föderalismus im Gegensatz zum Pluralismus 26
e) Das Prinzip der Einheit in der Vielheit oder föderalistische Zentralisation 27
4. Zwei grundlegende Prinzipien des Föderalismus im Bundesstaat 28
a) Das Subsidiaritätsprinzip 28
b) Das Solidaritätsprinzip 29
5. Geistesgeschichtliche Grundlagen des Föderalismus 30
a) Liberalismus 30
b) Demokratie 31
6. Das Zusammenspiel von Demokratie, Liberalismus und Föderalismus 32
7. Der Sinn des Föderalismus 33
a) Das Recht der Selbstbestimmung der Glieder 33
b) Das Recht der Mitbestimmung der Glieder 34
c) Die vertikale Gewaltenteilung als zusätzliche Begrenzung der staatlichen Macht 35
8. Vor- und Nachteile der föderalistischen Struktur 38

II. Föderalismus auf höherer Ebene 43
1. Die internationale Perspektive 43
2. Die Stellung der Schweiz 47

Zweiter Teil: DIE FOEDERALISTISCHE STAATSSTRUKTUR DER SCHWEIZ UND DAS RECHT DER EUROPAEISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Einleitung 53

1. Kapitel: Zwei Möglichkeiten zur europäischen Wirtschaftskoordination 55

I. Die Freihandelszone 61

II. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 65
1. Die Zollunion 65
2. Der Gemeinsame Markt 69

2. Kapitel: Die Stellung der Kantone im Bundesstaat 79

I. Allgemeines 79

II. Charakteristische Merkmale des Bundesstaates 84
1. Ambivalenz des Bundesstaates 84
2. Die vertikale Gewaltentrennung 84
3. Die Gleichheit der Kantone 85
4. Die Bundestreue 86
a) Verschiedene Hoheitsträger 86
b) Der Begriff der Bundestreue 87
c) Die Träger der Bundestreue 88
d) Die Objektivität der Pflicht 90
e) Ungeschriebenes Verfassungsrecht 91
f) Der Ursprung der Pflicht 91
5. Die ungeteilte Souveränität 92

III. Die Aufteilung der Kompetenzen auf Bund und Kantone 93
1. Alternative und komplementäre Aufteilung der Kompetenzen 94
2. Kompetenzverschiebung nur durch Verfassungsrevision 94

IV. Gegenseitige Einflussnahme von Bund und Kantonen 95
1. Einflussmöglichkeiten der Kantone auf die Bildung des Bundeswillens 95
a) Wahl des Bundesrates und des Bundesgerichtes 96
b) Verfassungsgesetzgebung 96
c) Einfache Gesetzgebung 97
2. Die Einflussnahme des Bundes auf die Kantone 98
a) Gewährleistung der Kantonsverfassung 98
b) Die Genehmigungspflicht von Konkordaten 98
c) Die Bundesaufsicht 99
d) Die Bundesexekution 99
e) Die selbständige eidgenössische Intervention 99
f) Das Bundesgericht als oberste Instanz 99

3. Kapitel: Föderalistische Staatsstruktur - Europäische Gemeinschaft 100

I. Die supranationale Gemeinschaft 101
1. Wesensmerkmale der supranationalen Gemeinschaft 102
2. Beschränkung des nationalen Gesetzgebers 108
3. Beschränkung der staatlichen Souveränität 111
4. Die Rechtsnatur des supranationalen Rechts 119

II. Die Zuständigkeit für die Aussenbeziehungen der Schweiz 125
1. BV 8 als grundlegende Kompetenznorm 125
2. Rechtfertigung der zentralistischen Lehre 127
3. Rechtliche Grundlage für die Uebertragung von Hoheitsrechten auf überstaatliche Organe 128
4. Verminderung des rechtlichen und politischen Gewichts der Kantone durch einen EG-Beitritt 131

III. Die Beteiligung der Kantone am Willensbildungsprozess der Europäischen Gemeinschaften 135
1. Der Ministerrat 136
a) Die Zusammensetzung des Ministerrates 136
b) Die Vertreter der Schweiz 137

c) Die Arbeitsweise des Ministerrates 139
d) Der Einfluss des nationalen Parlamentes auf den Ministerrat 141
e) Die Berücksichtigung der Kantone 144
2. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (Coreper) 145
a) Zusammensetzung des Coreper 146
b) Die Funktion des Coreper 146
aa) Die fachlich-administrative Ebene 148
bb) Die fachlich-politische Ebene 148
c) Schlussfolgerungen 148

4. Kapitel: Föderalistische Staatsstruktur der BRD und Beitritt zur EG 150

I. Einleitung 150

II. Die föderalistische Staatsstruktur der BRD 151
1. Der Bundestag 152
2. Der Bundesrat 153

III. Der Kompetenzverlust des Bundesrates und seine Kompensation 155
1. Das Unterrichtungsverfahren nach Art.2 Zustimmungsgesetz 156
a) Die Informationspflicht der Bundesregierung nach Art.2 des Zustimmungsgesetzes 157
b) Die Ausgleichsfunktion von Art.2 des Zustimmungsgesetzes 159
c) Die Kontrollfunktion von Art.2 159
2. Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften 160
a) Die Funktion des Länderbeobachters 161
3. Der direkte Kontakt zwischen den Ländern und der Kommission 162

Abschliessende Würdigung 164

A B K U E R Z U N G S V E R Z E I C H N I S

ArchVR	Archiv des Völkerrechts
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BDGVR	Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BG	Bundesgesetz (Schweiz)
BGBl	Bundesgesetzblatt (BRD)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
DöV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25.3.1957
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.4.1951
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Euratom	vgl. EAG
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957
FusV	Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8.4.1965
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
Hrsg.	Herausgeber

Montanunion	vgl. EGKS
NHG	Jahrbuch die Schweiz der Neuen Helvetischen Gesellschaft
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
Sten.Ber.	Stenographischer Bericht (BRD)
Sten.Bullt.	Amtlich Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung (Schweiz)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
VEB	Verwaltungsentscheid der Bundesbehörden
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

D O K U M E N T E

Achter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel/Luxemburg 1975.

Aufbau der EFTA, eine Freihandelszone in Europa, Hrsg.: Sekretariat der EFTA, Neuaufl. 1968.

Auswirkungen des EWG-Vertrages auf die schweizerische Wirtschaft, Basellandschaftliche Kantonalbank 1972.

Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977

Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, Das Europäische Aufbauwerk: Rückblick und Aussichten, Rede von François-Xavier Ortoli, Sonderdruck, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1974.

Das Europa der Siebzehn, Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat, Europa Union Verlag, Bonn 1974.

Das Gemeinschaftsrecht 1975, Auszug aus dem "Neunten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1975", Brüssel - Luxemburg 1976.

Das Gemeinschaftsrecht 1976, Auszug aus dem "Zehnten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1976", Brüssel - Luxemburg 1977.

Der Europarat, Aufbau, Ziel, Arbeit; Presse- und Informationsabteilung des Europarates, Strassbourg 1970.

Die Europäische Gemeinschaft, Ein Ueberblick, Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1974.

Die Europäische Gemeinschaft heute und morgen, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg o.J.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1975.

Die Gemeinschaft und ihre Nachbarn, Europäische Dokumentation, 1973.

Die Handelspolitik der Gemeinschaft, Europäische Dokumentation, 1971.

EFTA Bulletin, Europäische Freihandelsassoziation, Presse- und Informationsdienst der Eruopäischen Freihandelsassoziation, Genf.

EG - Europäische Gemeinschaft, Zeitschrift für Europäisches Recht, Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel.

EG Magazin, Zeitschrift für Europäisches Recht, Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel.

Europa, Schweizerische Zeitschrift für europäische Fragen.

Europa Archiv, Zeitschrift für internationale Politik, Halbmonatsschrift der deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik, Bonn.

Europäische Gemeinschaft, Ziel: Wirtschafts- und Währungsunion, Hrsg.: Europäische Gemeinschaft, Bonn 1974.

Föderalismus Hearings, Protokolle von zehn öffentlichen Befragungen in Solothurn zum Zustand des schweizerischen Föderalismus, Hrsg.: Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Solothurn, Bd.1-3, Zürich 1973.

Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Hrsg.: A.Riklin/H.Haug/Ch.Binswanger, Bern/Stuttgart 1975.

Informationen zur politischen Bildung, Hrsg.: Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Uebersicht über die Kompetenzen, die die Parlamente der Mitgliedstaaten durch die Verwirklichung des EWG-Vertrages verloren haben, Europäisches Parlament, 1973.

Schweizwerisches Jahrbuch für internationales Recht, Hrsg.: Schweizerische Vereinigung für internationales Recht, Zürich.

Schweiz - EWG - EFTA, eine Wegleitung für die praktische Anwendung der europäischen Freihandelsverträge, Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, Zürich 1973.

Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1973

Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Hrsg.: Eidgenössisches Statistisches Amt.

Wörterbuch des Völkerrechts, Begründet von Karl Strupp, 2. neu bearbeitete Aufl., Hrsg.: Hans-Jürgen Schlochauer, 3 Bde., Berlin 1960.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

Albertini, Mario: Qu'est-ce que le fédéralisme?, Paris 1963.

Aubert, Jean-François: Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967.

Badura, Peter: Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, in: VVDStRL Heft 23, Berlin 1966, S.434 ff.

Bayer, Hermann-Wilfried: Die Bundestreue, Tübingen 1961.

Bernhardt, Rudolf: Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht, Köln/Berlin 1957.

Bindschedler, Rudolf L.: Rechtsfragen der Europäischen Einigung. Ein Beitrag zu der Lehre von den Staatenverbindungen, Basel 1954.

Bindschedler, Rudolf L. (1): Die Schweiz in der Völkergemeinschaft von morgen, Eidgenössische Zukunft Heft 8, Bern 1969.

Birke, Hans Eberhard: Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1973.

Bleckmann, Albert: Europarecht. Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Köln/Berlin/Bonn/München 1976.

Bolle, Arnold: Das interkantonale Recht, La Chaux-de-Fonds 1907.

Bosshard, Rudolf: Die Schweiz und die europäische Integration. Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die schweizerische Wirtschaft, Veröffentlichungen der Aargauischen Handelskammer, Heft 15, 1973.

Bothe, Michael: Die Stellung der Europäischen Gemeinschaften im Völkerrecht, in: ZaöRV 37/1, 1977, S.122 ff.

Bretscher, Willy: Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 1966, S.7 ff.

Briner, Hans J.: Regio Basiliensis - ein neuzeitlicher Versuch interkantonaler und internationaler Zusammenarbeit, in: Tätigkeitsbericht der Arbeitsgruppe REGIO BASILIENSIS, Regio Report 1972/1963, Basel 1973.

Brugger, Ernst Alois und Häberling, Georg: Abbau regionaler Ungleichgewichte. Föderalistischer Ausgleich durch Raumordnungspolitik: Ansprüche und konkrete Möglichkeiten im Kanton Zürich, Zürich 1978.

Brugmans, Henri et Pierre Duclos: Le fédéralisme contemporain. Critères, institutions, perspectives, Leyde 1963.

Bülck, Hartwig: Zur Systematik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 3, Karlsruhe 1959, S.66 ff.

Burckhardt, Walter: Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3.Aufl., Bern 1931.

Cadis, François: Fédéralisme et Intégration Européenne, Centre de Recherches Europèennes Ecole des H.E.C., Université de Lausanne 1963.

Carstens, Karl: Das politische Element in den Europäischen Gemeinschaften, in: Probleme des Europäischen Rechts, FS für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag, Frankfurt a.M. 1966, S.96 ff.

Carstens, Karl (1): Der Rang europäischer Verordnungen gegenüber deutschen Rechtsnormen, in: FS für Otto Riese aus Anlass seines 70. Geburtstages, Karlsruhe 1964, S.65 ff.

Coudenhove-Kalergi, Richard: Die Wiedervereinigung Europas, Wien 1964.

Deuerlein, Ernst: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 94, Bonn 1972.

Deutsch, Karl W.: Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration, in: Staat und Politik 16, Bern 1976.

Doehring, Karl: Internationale Organisationen und staatliche Souveränität, in: Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, München 1967, S.105 ff.

Dominicé, Christian: Intégration européenne et structures constitutionnelles suisses, in: La Suisse devant le problème de l'intégration. Zeitfragen der schweizerischen Wirtschaft und Politik No 100, 1971.

Dubs, Jakob: Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2.Aufl., Zürich 1878.

Egger, A.: Kommentar zum ZGB, Einleitung Art. 1-10, 2. Aufl., Zürich 1930.

Erichsen, Hans-Uwe: Nationales und Gemeinschaftsinteresse in der Willensbildung der EWG und der Montanunion, in: DöV 1966, S.684 ff.

Erler, Georg: Staatssouveränität und internationale Wirtschaftsverflechtung, BDGVR Heft 1, Karlsruhe 1957, S.29 ff.

Esterbauer, Fried: Die Stellung Oesterreichs im Europäischen Integrationsprozess und die Möglichkeit einer EG-Mitgliedschaft, in: Die Europäische Gemeinschaft und Oesterreich, Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE 2, Wien 1977.

Fernis, Hans-Georg und Andreas Hillgruber: Vom Zeitalter der Aufklärung bis zur Gegenwart, 2. Aufl., Stuttgart 1968.

Flückiger, Max: Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Bern 1968.

Föderalismus in Oesterreich, Hrsg.: Ernst C. Helbling/Theo Mayer-Moly/René Marcic, Beiträge von: Felix Ermacora, Heinrich Koller, Hans Klecatsky, Gertrude und Manfried Welan, Salzburg und München 1970.

Galtung, Johan: Kapitalistische Grossmacht Europa oder die Gemeinschaft der Konzerne?, Oslo 1973.

Gehrmann, Dieter: Erfolge und Perspektiven der europäischen Integration, in: Europäische Wirtschaftspolitik, Programm und Realität, Bonn 1973.

Giacometti, Zaccaria: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werks von Fritz Fleiner, Nachdruck 1965, Zürich 1949.

Giesser, Eugen H.: Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Verwaltung, Basel 1976.

Glaesner, Hans Joachim: Die Uebertragung rechtsetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis, in: DöV 1959, S.653 ff.

Grabritz, Eberhard: Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, Hamburg 1966.

Grauer-Frey, Isidor: Die föderalistische Schweiz als Glied und Vorbild des neuen kontinentalen Europas, Degersheim 1940.

Griffith, William E.: Der Nahe Osten, die Energiefrage und die Grossmächte, in: Europa Archiv 6, 1977, S.181 ff.

von der Groeben, Hans: Aufgaben des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt, Presse- und Informationsdienst der Europäischen Gemeinschaft, Sonderheft Nr.14, Vortrag vom 25. Juni 1966 auf dem Petersberg.

von der Groeben, Hans/Ernst-Joachim Mestmäcker: Ziele und Methoden der europäischen Integration, Frankfurt a.M.1972

Guggenheim, Paul: Zur Geschichte übernationaler Integrationsversuche, Genf 1960.

Haenel, Albert: Deutsches Staatsrecht, Bd.I, Leipzig 1892.

Haller, Walter: Grenzen der direkten Demokratie, in: SJZ 18, 1972, S.265 ff.

Hallstein, Walter: Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf/Wien 1969.

Hallstein, Walter (1): Zu den Grundlagen und Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaft, in: FS für Carl Friedrich Ophüls zum 70. Geburtstag, Zur Integration Europas, Karlsruhe 1965, S.1 ff.

Hallstein, Walter (2): Die Europäische Gemeinschaft, 2.Aufl., Düsseldorf/Wien 1973.

Hangartner, Yvo: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern 1974.

Herzog, Roman: Zur Legitimation der Willensbildung in den Gemeinschaften, in: Die institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft in den siebziger Jahren, Wissenschaftliches Kolloquium am 20. und 21. April 1972 in Bad Ems, veranstaltet von der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht, Kölner Schriften zum Europarecht Bd.22.

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 8.Aufl., Karlsruhe 1975.

von der Heydte, Friedrich August: Föderalismus, Volkssouveränität und Parteien, in: Föderalistische Ordnung - Referate März 1961, Presseveröffentlichungen über den Bundesrat, Bonn 1961, Nr.126, S.68 ff.

Huber, Hans: Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, in: Oesterreichische Zeitschrift für öffetnliches Recht, Bd.18, 1968, S.247 ff.

Huber, Max: Der schweizerische Staatsgedanke, Rede, gehalten an der Jahresversammlung der NHG in Luzern, 26. September 1915, Zürich 1916.

Imboden, Max: Die Staatsformen, Basel/Stuttgart 1959.

Ipsen, Hans-Peter: Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Probleme des europäischen Rechts, FS für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag, Frankfurt a.M. 1966, S.248 ff.

Jaag, Tobias: Die Zweite Kammer im Bundesstaat. Funktion und Stellung des schweizerischen Ständerates, des deutschen Bundesrates und des amerikanischen Senats, Zürich 1976.

Jaeger, Franz: GATT, EWG und EFTA. Die Vereinbarkeit von EWG- und EFTA-Recht mit dem GATT-Statut, Schweizerische Beiträge zum Europarecht Bd.4, Bern 1970.

Jaenicke, Günther: Die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaften, in: Zur Integration Europas, FS für Carl Friedrich Ophüls zum 70. Geburtstag, Karlsruhe 1965.

Jerusalem, Franz W.: Die Staatsidee des Föderalismus, Tübingen 1949.

Jolles, Paul R.: Die Schweiz an der Schwelle der neuen Integrationsentwicklung, Veröffentlichungen der Aargauischen Handelskammer, Heft 11, 1970.

Jolles, Paul R. (1): Schweizerische Europapolitik, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Hrsg.: A.Riklin/H.Haug/H.Ch.Binswanger, Bern/Stuttgart 1975.

Kägi, Werner: Vom Sinn des Föderalismus. Seperatabdruck aus dem Jahrbuch die Schweiz, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 1944.

Kägi, Werner(1): Persönliche Freiheit, Demokratie und Föderalismus, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Festgabe zur Jahrhunderfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948.

Kägi, Werner (2): Warum noch Föderalismus?, Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, Solothurn, Bellinzona 1971.

Kägi, Werner (3): Von der falschen Verabsolutierung der Demokratie, Sonderdruck aus: Reformatio, Heft 6, 1953.

Kägi, Werner (4): Rechtsstaat - Sozialstaat - sozialer Rechtsstaat, in: Jahrbuch der NHG, 1945.

Kägi, Werner (5): Das Problem der Gewaltenteilung im allgemeinen, in: Die Durchführung der Gewaltenteilung in der Schweiz, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Einsiedeln/Köln 1949.

Kägi, Werner (6): An den Grenzen der direkten Demokratie? Zu einem Grundproblem unserer Verfassungspolitik, in: Die Schweiz - ein nationales Jahrbuch, 1951, S.53 ff.

Kägi, Werner (7): Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, Erstarrte Formen - bleibende Idee - neue Formen, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, FS für Hans Huber zum 60. Geburtstag, Bern 1961, S.151 ff.

Kaiser, Joseph H.: Die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, in: Zur Integration Europas, FS für Carl Friedrich Ophüls zum 70. Geburtstag, Karlsruhe 1965.

Kaiser, Joseph H. (1): Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, in: VVDStRL Heft 23, Berlin 1966, S.1 ff.

Kehrli, Hanspeter: Interkantonales Konkordatsrecht, Bern 1968.

Kinsky, Ferdinand: Die Prinzipien des Föderalismus, in: Die Europäische Gemeinschaft und Oesterreich, Veröffentlichungen der österreichischen Sektion des CIFE, Bd.2, Wien 1977.

Kirchschläger, Rudolf: Nationale Souveränität und internationale Zusammenarbeit, in: Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik, Heft 4, 1973, S.245 ff.

Kisker, Gunter: Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der BRD, Tübingen 1971.

Krämer, Hans R.: Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart/Berlin 1974.

Krämer, Hans R. (1): Die wirtschaftspolitischen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. in: Institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft in den siebziger Jahren, Wissenschaftliches Kolloquium am 20. und 21. April 1972 in Bad Ems, veranstaltet von der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht, Kölner Schriften zum Europarecht Bd.22.

Kreisky, Bruno: Ein für Neutrale geeignetes Integrationsmodell, in: EFTA Bulletin, Mai 1975, Nr.4, S.5 ff.

Krüger, Herbert: Ueber die Herkunft der Gewalt der Staaten und sog. supranationaler Organisationen, in: DöV 1959, S.721 ff.

Lang, Kaspar: Die Philosophie des Föderalismus. Versuch einer ethisch fundierten Staatsphilosophie der Verantwortung, Zürich 1971.

Lanner, James: Die EFTA eine offene Assoziation, in: EFTA Bulletin, Mai 1975, S.7 f.

Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1974.

Laufer, Heinz (1): Föderalismus, München 1973.

Lerche, Peter: Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, München 1968.

Lindemann, Helmut: Hat der Föderalismus in der BRD noch Zukunft?, in: Hat der Föderalismus noch Zukunft, Protokoll Nr.278 der Tagung mit Juristen und Interessierten, 22. und 23. November 1969, Müllheim/Ruhr, S.27 ff.

Löffelholz, Thomas: Vielleicht die letzte Chance!, in: EG Magazin 8/9, 1976, S.13.

Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, 2.Aufl., Tübingen 1969.

Maier, Gerhard/Heinrich Schneider: Die europäische Integration, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn o.J.

Matter, Felix: Der Richter und seine Auswahl, Zürich 1978.

Mayrzedt, Hans: Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelsassoziation, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Hrsg.: A.Riklin/H.Haug/H.Ch.Binswanger, Bern/Stuttgart 1975, S.499 ff.

Möglichkeiten der Durchsetzung der Steuerharmonisierung in der Schweiz, Bericht einer Arbeitsgruppe an die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Ernst Höhn/Albert Forney/Ulrich Häfelin/Alfred Rötheli, Schriftenreihe "Finanzwirtschaft und Finanzrecht", Bd.4, Bern 1971.

Monaco, Ricardo: Règle de droit communautaire et règle de droit interne, in: FS für Otto Riese aus Anlass zu seinem 70. Geburtstag, Karlsruhe 1964, S.27 ff.

Montesquieu, Charles: De l'esprit des lois, Paris 1748.

Mosler, Hermann: National- und Gemeinschaftsinteresse im Verfahren des EWG-Ministerrates. Die Beschlüsse der ausserordentlichen Tagung des EWG-Rates in Luxemburg vom 29. Januar 1966, in: ZaöRV Bd.26, 1966, S.1 ff.

Mozer, Alfred: Die Integration der Schweiz aus der Sicht der EWG, in: La Suisse devant le problème de l'intégration, Zeitfragen der schweizerischen Wirtschaft und Politik No 100, 1971.

Müller, Jörg P./Luzius Wildhaber: Praxis des Völkerrechts, Bern 1977.

Müller Jörg P.: Vertrauensschutz im Völkerrecht, Köln/Berlin 1971.

Müller, Jörg P. (1): Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Schweiz, in: ZSR Bd.94, 1975, S.373 ff.

Müller, Jörg P. (2): Völkerrecht und schweizerische Rechtsordnung, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Hrsg.: A.Riklin/H.Haug/H.Ch.Binswanger, Bern/Stuttgart 1975, S.223 ff.

Münch, Fritz: Die Abgrenzung des Rechtsbereichs der supranationalen Gemeinschaft gegenüber dem innerstaatlichen Recht, in: BDGVR Heft 2, Karlsruhe 1958, S.73 ff.

Nawiasky, Hans: Aufbau und Begriff der Eidgenossenschaft, Veröffentlichungen der Handelshochschule St. Gallen, Heft 11, St. Gallen 1937.

Nef, Hans: Die Gewaltenteilung im Bund, in: Die Durchführung der Gewaltenteilung in der Schweiz, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, Einsiedeln/Köln 1949.

Nef, Hans (1): Materielle Schranken der Verfassungsrevision, in: ZSR Bd.61, 1942, S.108 ff.

Neidhart, Leonhard: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970.

Nemschak, Franz: Oesterreich und die Europäische Integration, in: EWG und EFTA in wissenschaftlicher Diskussion, Verhandlungen der 15. wirtschaftswissenschaftlichen Tagung in Bad Ischl, Berlin 1961.

Noël, Emil: Die Arbeitsweise der Europäischen Insitutionen, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1976.

Nørgaard, Ivar: Le Danemark, partenaire des Communautés européennes, in: Revue Danoise Nr.40, 1973, S.14 ff.

Oetting, Ulf: Bundestag und Bundesrat im Willensbildungsprozess der EG, Hamburg 1972.

Ophüls, Carl Friedrich: Staatshoheit und Gemeinschaftshoheit. Wandlungen des Souveränitätsbegriffs, in: Recht im Wandel, FS 150 Jahre Carl Heymanns Verlag KG, Köln/Berlin/Bonn/München 1965.

Ophüls, Carl Friedrich (1): Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Neue Juristische Wochenschrift, 1963, S.1697 ff.

Ophüls, Carl Friedrich (2): Die Geltungsnormen des Europäischen Gemeinschaftsrechtes, in: FS für Otto Riese aus Anlass seines 70. Geburtstages, Karlsruhe 1964, S.1 ff.

Ortner, Franz: Die Niederlage des Föderalismus, in: Demokratiereform, Die Existenzfrage Oesterreichs, Hrsg.: Karl Ritschel, Wien/Hamburg 1969, S.82 ff.

Peters, Hans: Deutscher Föderalismus, Köln 1941.

Poullet, Edouard/Gérard Deprez: Struktur und Macht der EG-Kommission. Die Kommission im System der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1976.

Rappard, William E.: Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848-1948, Zürich 1948.

Rieben, Henri: Die Schweiz und der Gemeinsame Markt, Centre de recherches européennes, Lausanne 1960.

Rieben, Henri (1): Euratom, Centre de recherches européenne, Lausanne 1957.

Rieben, Henri (2): Confédération suisse - Confédération européenne, Festschrift zum 125. Stiftungsfest der Studentenverbindung Schwizerhüsli, Basel 1972.

Alois Riklin/Hans Haug/Hans Christoph Binswanger: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern/Stuttgart 1975.

Riklin, Alois/Willy Zeller: Verhältnis der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Hrsg.: A.Riklin/H.Haug/H.Ch.Binswanger, Bern/Stuttgart 1975, S.447 ff.

Riklin, Alois: Schweizerische Europapolitik nach dem EWG-Freihandelsabkommen, in: Zeitschrift Europa 11/12, 1972, S.4 ff.

de Rougemont, Denis: Die Schweiz - Modell Europas. Der schweizerische Bund als Vorbild für eine europäische Föderation, Wien 1965.

de Rougemont, Denis (1): Mission ou Démission de la Suisse, Neuchâtel 1940.

Runge, Christian: Einführung in das Recht der europäischen Gemeinschaften, 2.Aufl., München 1975.

Rupp, Hans G.: Zum Problem der Bundestreue im Bundesstaat, in: Festgabe für Carlo Schmid zum 65. Geburtstag, Tübingen 1962.

Saladin, Peter: Föderalismus in der Schweiz - heute und morgen, in: Reformatio, Evangelische Zeitschrift für Kultur und Politik, Heft 6, 1974, S.348 ff.

Samuelson, Paul A.: Volkswirtschaftslehre, Bd. II, 4.Aufl., Köln 1970.

Sasse, Christoph: Bundesrat und Europäische Gemeinschaften, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Beitrag zum 25jährigen Bestehen des Bundesrates, 1974, S.333 ff.

Sasse, Christoph (1): Regierungen, Parlamente, Ministerrat. Entscheidungsprozess in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1975.

Sattler, Andreas: Das Prinzip der "funktionellen Integration" und die Einigung Europas, Göttingen 1967.

Sautter, Guy: Legitimation der Willensbildung in den Europäischen Gemeinschaften und politische Traditionen in Frankreich, in: Die institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft in den siebziger Jahren, Wissenschaftliches Kolloquium am 20. und 21. April 1972 in Bad Ems, veranstaltet von der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht, Kölner Schriften zum Europarecht Bd.22.

Schäfer, Hans: Hat der Föderalismus in der BRD noch Zukunft?, in: Hat der Föderalismus noch Zukunft, Protokoll Nr.278 der Tagung mit Juristen und Interessierten, 22. und 23. November 1969, Müllheim/Ruhr, S.2 ff.

Schäfer, Hans (1): Bedarf die Demokratie der föderativen Ordnung?, in: Hat der Föderalismus noch Zukunft, Protokoll Nr.278 der Tagung mit Juristen und Interessierten, 22. und 23. November 1969, Müllheim/Ruhr, S.61.

Scheuner, Ulrich: Die föderalistische Ordnung der USA und der schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Föderalistische Ordnung - Referate März 1961, Pressenveröffentlichungen über den Bundesrat, Bonn 1961, Nr.125, S.58 ff.

Scheuner, Ulrich (1): Kooperation und Konflikt. Das Verhältnis von Bund und Ländern im Wandel, in: Die Oeffentliche Verwaltung, Heft 17, 1972, S.585 ff.

Schindler, Dietrich (sen.): Die Gleichheit der Kantone, in: Recht, Staat, Völkergemeinschaft, Zürich 1948, S.147 ff.

Schindler, Dietrich: Die Schweiz und die europäische Integration - völker- und staatsrechtliche Aspekte, in: Die Schweiz und die europäische Integration, Berichte und Dokumente eines Seminars der Schweizerischen Kreditanstalt, Zürich 1968, S.73 ff.

Schindler, Dietrich (1): Supranationale Organisationen und die schweizerische Bundesverfassung, in: SJZ 57, 1961, S.197 ff.

--- (2): Der Zusammenschluss der Schweiz zum Bundesstaat und die Einigung Europas, Seperatabzug aus dem Werk: Europa - Besinnung und Hoffnung, Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1957, S.203 ff.

--- (3): Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Schweiz, in: ZSR 94, 1975, S.357 ff.

--- (4): Spezifische politische Probleme aus Schweizerischer Sicht, Sonderdruck aus: Die Neutralen in der Europäischen Integration, Wien 1970.

--- (5): Die Entwicklung des Föderalismus in der Schweiz, Sonderdruck aus: Das Oeffentliche Recht der Gegenwart, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Bd.9, Tübingen 1960, S.41 ff.

--- (6): Das Referendum über das Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften, Verfassungsrechtliche Aspekte, in: NZZ vom 13.7.72, Nr.322, S.17 f.

--- (7): Zu den völker- und staatsrechtlichen Aspekten der Integration, in: Die Schweiz und die europäische Integration, Berichte und Dokumente eines Seminars der Schweizerischen Kreditanstalt, Zürich 1968, S.11 ff.

Schlenzka, Hans Joachim: Die Europäische Gemeinschaft und die Verfassungen der Mitgliedstaaten, Bonn 1967.

Schlochauer, Hans-Jürgen (1): Das Verhältnis des Rechts der EWG zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, in: Archiv des Völkerrechts Bd.11,Tübingen 1963, S.1 ff.

Schöndube, Claus: Europa Taschenbuch, 4.Aufl., Bonn 1974.

Schöndube, Claus/Christel Ruppert: Eine Idee setzt sich durch. Der Weg zum Vereinigten Europa, Hangelar 1964.

Schollenberger, J.: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System, 2. umgearbeitete Aufl., Berlin 1920.

Schroeder, Hubert: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Länder der BRD. Zu verfassungsrechtlichen Fragen des Vertrages vom 25.3.1957, BGBl. II, S.766, Saarbrücken 1964.

Schumann, Klaus: Das Regierungssystem der Schweiz, Berlin 1971.

Schweitzer, Carl-Christoph: Erfahrungen anderer Länder mit bundesstaatlichen und zentralstaatlichen Systemen, in: Hat der Föderalismus noch Zukunft, Protokoll Nr.278 der Tagung mit Juristen und Interessierten, 22. und 23. November 1969, Müllheim/Ruhr, S.40 ff.

Seidl-Hohenveldern, Ignaz: Völkerrecht, Köln 1969, 2.Aufl.

Seidl-Hohenveldern, Ignaz (1): Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der supranationalen Gemeinschaft, Köln 1971, 2.Aufl.

Senelle, Robert: Kommentar zur Belgischen Verfassung, Brüssel 1974.

Siegler, Heinrich: Europäische politische Einigung, Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1949-1968, Bonn 1968.

von Simson, Werner: Der politische Wille als Gegenstand der europäischen Gemeinschaftsverträge, in: FS für Otto Riese aus Anlass zu seinem 70. Geburtstag, Karlsruhe 1964, S.83 ff.

Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, München/Leipzig 1928.

Smend, Rudolf (1): Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, FS für Otto Mayer 1916, Berlin 1955.

Staudinger, J.v.: Kommentar zum BGB Bd.II, Recht der Schuldverhältnisse, §242, 11.Aufl., Berlin 1961.

Stercken, Hans: Föderalismus und europäische Integration, in: Der Föderalismus vor der Zukunft, NHG 1965, S.270 ff.

Stranner, Henri: EWG - Zukunft der Schweiz? Freihandelsabkommen als Grundstein, Basel 1972.

Strohal, Eberhard: Lebt der Föderalismus noch?, in: Demokratiereform, Die Existenzfrage Oesterreichs, Wien/Hamburg 1969, S.82 ff.

Süsterhenn, Adolf: Föderalismus und Freiheit, in: Föderalistische Ordnung - Referate März 1961, Presseveröffetnlichungen über den Bundesrat, Bonn 1961, Nr.125, S.11 ff.

Thalmann, Jörg: Das Schweizer EWG Handbuch, Frauenfeld 1972.

Toncic-Sorinj, Lujo: Was wird aus den Neutralen? Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, die Direktwahl und die "Aussenseiter", in: Europa Archiv, 19, 1977, S.701 ff.

von Tscharner, Benedikt: Politische Aspekte der gegenwärtigen und künftigen Europapolitik, in: Die Schweiz und die europäische Integration, Veröffentlichungen der Aargauischen Handelskammer, Heft 15, Bern 1973.

Tschirsch, ..: Vor- und Nachteile des Föderalismus, in: Hat der Föderalismus noch Zukunft, Protokoll Nr.278 der Tagung mit Juristen und Interessierten, 22. und 23. November 1969, Müllheim/Ruhr, S.56.

Verdross, Alfred: Die Verfassung der Völkergemeinschaft, Wien/Berlin 1926.

Verpraet, Georges und Jean Lecerf: Justiz auf Europäischer Ebene. Aufgabenbereich, Arbeitsweise und Zusammensetzung des Gerichtshofs, Amt für amtliche Veröffentlchungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1970.

Walper, Karl Heinz: Föderalismus, Berlin 1966.

Weber, Wilhelm: Möglichkeiten und Grenzen einer harmonisierten Wirtschaftspolitik in Europa, in: EWG und EFTA in wissenschaftlicher Diskussion, Verhandlungen der 15. wirtschaftswissenschaftlichen Tagung in Bad Ischl, Berlin 1961, S.105 ff.

Wellenstein, Edmond P.: Der Pariser "Nord-Süd-Dialog". Die Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ), in: Europa Archiv, 17. 1977, S.561 ff.

Weller, Fritz: Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der BRD, Berlin 1967.

Wheare, Kenneth Clinton: Föderative Regierung, München 1959.

Wildhaber, Luzius: Vorschläge zur Verfassungsrevision betreffend den Abschluss internationaler Verträge, in: SJZ 65/1969, S.117 ff.

--- (1): Bemerkungen zum Fall Schubert betreffend das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, in: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, 30, 1974, S.195 ff.

--- (2): Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Hrsg.: A.Riklin/H.Haug/H.Ch.Binswanger, Bern/Stuttgart 1975, S.237 ff.

--- (3): Kompetenzverteilung innerhalb der Bundesorgane, in: vgl. unter (2), S.253 ff.

Winiger, Roland: EWG und Bundesstaat (USA, BRD, Schweiz). Ihr institutioneller Aufbau rechtsvergleichend dargestellt, Basel 1974.

Winterberger, Gerhard: Die Schweiz und die EWG. Bestandesaufnahme und Würdigung, Sonderdruck aus: Schweizerische Monatshefte, Heft 6, Zürich 1973.

--- (1): Schweizerischer Staatsgedanke und europäische Integration, in: Reformatio, 1963, S.274 ff.

Zech, Dieter: Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Zürich 1971.

Zellentin, Gerda: Europa 1985. Gesellschaftliche und politische Entwicklungen in Gesamteuropa, Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung, 2.Aufl., Bonn 1973.

Zeller, Willy: Wirtschaftspolitische Probleme der Integration, in: La Suisse devant le problème de l'intégration, Zeitfragen der schweizerischen Wirtschaft und Politik No 100, 1970.

Zeller, Willy: Portrait der Europäischen Gemeinschaften, Schriften zur Zeit, 22, Zürich 1971.

Zuleeg, Manfred: Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, Köln 1969.

1. TEIL: ALLGEMEINE GRUNDLAGEN

1. KAPITEL

GRUENDE UND ENTSTEHUNG DER EUROPAEISCHEN GEMEINSCHAFTEN

I. DIE ERSTEN KONKRETEN BESTREBUNGEN EINER EUROPAEISCHEN EINIGUNG VOR DEM ZWEITEN WELTKRIEG

1. Wirtschaftliche und politische Gründe

Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg sprachen verschiedene Gründe für einen kontinentalen Zusammenschluss der europäischen Staaten:
Die zunehmende nationalstaatliche Zersplitterung; die damit verbundene ansteigende Gefahr eines neuen Weltkrieges; dies vor dem Hintergrund eines neuen Kräfteverhältnisses in Europa durch die kommunistische Revolution in Russland und ihre Ideologie und durch den Aufstieg der faschistischen Regime; sowie die deutlich werdende Schwäche des Völkerbundes[1].
Die nationalstaatliche Zersplitterung war nicht nur eine politische Gefahr, sondern sie wirkte sich auch wirtschaftlich nachteilig aus. Die autarkische Wirtschaftspolitik und die Verschärfung der Zollsysteme der einzelnen Länder behinderten das gute Funktionieren der Wirtschaft der europäischen Staaten. Die Erhaltung der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit Europas forderte einen einheitlichen europäischen Wirtschaftsraum, der sich mit den bestehenden bzw. in Entstehung begriffenen Grossräumen USA, Commonwealth, UdSSR und VR China messen konnte[2].

---

[1] Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 107

[2] Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 108 f.

2. Die Paneuropa-Bewegung

Der Gedanke einer europäischen Einigung[3] wurde seit 1923 konkret in der "Paneuropa-Union" des Grafen Richard Coudenhove-Kalergi vertreten. Die Paneuropa-Bewegung sollte das Gegenstück zur Panamerikanischen Union darstellen, in der sich der amerikanische Doppelkontinent zu einer Gemeinschaft souveräner Staaten zusammenschloss[4].

Zunächst einige Daten:
1924 wurde das Generalsekretariat der Paneuropa-Bewegung in der Wiener Hofburg eröffnet. Zugleich begann man mit der Herausgabe der Monatszeitschrift "Paneuropa".
Vom 3. - 6. Oktober 1926 tagte der erste Paneuropa-Kongress in Wien, aus welchem dann die internationalen Organisationen der Paneuropa-Union hervorgingen[5].
Der Kongress stellte einen Höhepunkt innerhalb dieser Bewegung dar, und zahlreiche offizielle Persönlichkeiten nahmen daran teil. Trotzdem stellte die Paneuropa-Union keineswegs eine Organisation mit realem politischem Gewicht auf nationaler oder gar internationaler Ebene dar. Es waren nur bestimmte Kreise, die die Einigung und Einheit Europas forderten. In keinem der Länder war ein breites europäisches Bewusstsein in der Bevölkerung vorhanden. Auch die Befürworter einer Verständigungs- oder Friedenspolitik in politischen Kreisen waren zu sehr nationalen Rücksichten verpflichtet, um offen eine Integrationspolitik zu betreiben. Die Initiatoren und Hauptförderer des ersten europäischen Zusammenspiels auf politischer Ebene waren der französische und der deutsche Aussenminister, Aristide Briand und Gustav Stresemann. Die beiden hatten mit dem bekannten Pakt von Locarno eine Verständigungspolitik zwischen ihren Ländern eingeleitet

---

[3] Damit ist immer nur eine w e s t -europäische Einigung gemeint

[4] Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 28

[5] Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 34

und versuchten, die ersten Schritte auf dem Weg zu einer europäischen Einigung zu gehen[6].

Schon damals stellte die Integration Grossbritanniens ein Problem dar. Die Franzosen bestanden auf dem Einschluss Grossbritanniens, da sie eine deutsche Vormachtstellung befürchteten, ebenso die Deutschen aus Furcht vor einer französischen Hegemonie[7].

Auch Graf Coudenhove-Kalergi wollte die Briten nicht ausschliessen. Trotzdem war er der Ueberzeugung, dass Pan-Europa ohne England konstituiert werden musste, aber nicht gegen Grossbritannien. Die gleichzeitige Mitgliedschaft Englands im weltumspannenden Commonwealth und im europäischen Staatenbund erachtete er als unvereinbar. Australien, Kanada und Südafrika würden Europa in ein interkontinentales Weltreich umwandeln und in jeden Weltkonflikt miteinbeziehen. Dies würde zwar die Macht Pan-Europas erheblich stärken, die Geschlossenheit aber verringern[8]. Die England-Frage schien ein unlösbares Problem zu sein. Einerseits sah man es als unmöglich an, das "britische Weltreich" in den kontinentalen Bund einzubeziehen[9], andererseits konnte man sich einen europäischen Staatenbund ohne Grossbritannien auch wieder nicht vorstellen.

Im Jahre 1929 erlebte die europäische Einigungsbewegung ihren ersten Höhepunkt auf höchster politischer Ebene:

Am 5. September 1929 forderte der französische Aussenminister Aristide Briand (1862-1932) in einer Rede auf der zehnten Völkerbundsversammlung eine föderative Union für Europa:

---

6 Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 115

7 Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 31

8 Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 110

9 Vgl. I. Grauer-Frey, S. 3

"... Ich bin der Auffassung, dass zwischen Völkern, deren geographische Lage so ist, wie die der Völker Europas, eine Art föderatives Band bestehen muss; diese Völker müssen jederzeit die Möglichkeit haben, miteinander in Verbindung zu treten, über ihre Interessen zu beraten, gemeinsame Entschliessungen zu fassen, untereinander ein Band der Solidarität zu schaffen, das ihnen erlaubt, zu gegebener Zeit einer ernsten Lage, falls eine solche entsteht, gegenüberzutreten. ... Es ist klar, dass sich die Verbindung vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet betätigen wird: dies ist das dringlichste Problem.... Aber ich bin auch sicher, dass vom politischen, vom sozialen Standpunkt gesehen, eine föderative Verbindung, welche die Souveränität der an ihr teilnehmenden Nationen unangetastet lässt, von Nutzen sein kann ..."[10]

Was Briand beabsichtigte, war eine europäische Organisation in der Form eines Staatenbundes, der jedem Einzelstaat seine Souveränität liess. Der deutsche Aussenminister Stresemann (1878-1929) stimmte dem Plan auf wirtschaftlichem Gebiet zu, äusserte sich aber nicht näher zu einer politischen Einigung[11].

Das Ziel der europäischen Einigungsbewegung war ein kontinental-europäischer Staatenbund, der die nationalen Wirtschaftsmärkte aufeinander abstimmen sollte. Dies hätte eine Absage an den nationalen Wirtschaftsindividualismus bedeutet, der zu jener Zeit die europäischen Nationalstaaten beherrschte. Das Projekt ist aber keinesfalls gleichzusetzen mit der kommunistischen Planwirtschaft, da in der Paneuropa-Union weder private Eigeninitiative noch Eigenverantwortung beseitigt worden wären.

---

[10] Zitiert bei: C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 116; vgl. C. Schöndube, S. 16

[11] Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 117

3. Die Weltwirtschaftskrise

Man war so verblieben, dass Briand sein Programm schriftlich formulieren und dass dieses auf der Herbsttagung von 1930 angenommen werden sollte.

Im Oktober 1929 traten aber zwei unvorhergesehene Ereignisse ein, die die Realisierung der europäischen Einigung entscheidend zurückwarfen:

Da war einmal der Tod von Gustav Stresemann und zum andern der Ausbruch der Weltwirtschaftskrise mit dem Krach an der New Yorker Börse[12].

Die Weltwirtschaftskrise förderte enges nationalistisches Denken, denn in dieser Situation war jeder Staat nur um seine eigenen Schwierigkeiten besorgt.

Es verwundert daher nicht, dass das am 1. Mai 1930 vorgelegte sog. "Briand-Memorandum" über die Organisation einer europäischen Bundesordnung nur eine geringe Resonanz hatte[13]. Die britische Regierung widersetzte sich der Initiative Briands, denn sie war weder bereit, dem europäischen Bund beizutreten, noch sich aus diesem ausschliessen zu lassen[14].

Der Vorstoss Briands scheiterte aber ebenso im französischen Kabinett wie am Widerstand der Mehrzahl der europäischen Regierungen, die durch die Weltwirtschaftskrise - wie gesagt - zunehmend in nationalistische Denkmuster zurückfielen[15].

Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise waren immens. Sie können im Rahmen dieser Arbeit nur stichwortartig angedeutet werden.

Der Zusammenbruch der Nachkriegskonjunktur bewirkte autarkische Abwehrmassnahmen wie Rückzug von Kapitalien, Zollerhöhungen und Einführung der Devisenbewirtschaftung. Konkurs von Banken und Wirtschaftsun-

---

12 Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 35

13 Vgl. C. Schöndube, S. 16

14 Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 35

15 Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 119

ternehmen waren an der Tagesordnung. Die bisher doch recht liberale Weltwirtschaft wurde in Staatswirtschaften zerrissen. Autonomie und Autarkie wurden zum leitenden Prinzip der Wirtschaftspolitik[16].

Ach die spezielle politische Entwicklung in Deutschland wurde zum grössten Hindernis für ein friedlich geeintes Europa. 1930 verzehnfachten die Nationalsozialisten ihre Mandate im Reichstag. Damit war die Kanzlerschaft Hitlers zu einer konkreten Möglichkeit geworden. Dies genügte, um die mühsam erworbenen Fortschritte in der Annäherung zwischen Frankreich und Deutschland zu zerstören und damit den Aufbau eines geeinten Europas unmöglich zu machen[17].
Als der Nationalsozialismus 1933 in Deutschland endgültig die Macht übernahm, war der Weg zur Verwirklichung der paneuropäischen Idee gänzlich versperrt[18].

II. DIE PAN-EUROPAEISCHE EINIGUNGSBEWEGUNG WAEHREND DES ZWEITEN WELTKRIEGES

1. England wird zur Hauptstütze

Am Vorabend des Zweiten Weltkrieges erfolgte, seitens der Nationalsozialisten, ein schwerer Schlag gegen die Paneuropa-Bewegung. Zugleich allerdings war er indirekt die Veranlassung dafür, dass sich ihre Anhänger noch einmal zusammenfanden.
1938 erfolgte die Annexion Oesterreichs durch das Deutsche Reich. Das Hauptquartier Paneuropas in der Wiener Hofburg wurde besetzt, die Paneuropa-Literatur vernichtet und die Union verboten. Sie konnte zunächst in die Schweiz ausweichen, nach Bern. Ihr wirkliches Aktionszentrum lag

---

16 Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 119 f.

17 Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 35

18 Vgl. C. Schöndube, S. 17

aber in Paris. Beunruhigt über die gefährliche politische Entwicklung in Europa wurde nun England zur Hauptstütze der Paneuropa-Bewegung. Auch Grossbritannien fühlte sich durch das nationalsozialistische Deutschland bedroht, und unter Winston Churchills Führung erstarkte die britische Entschlossenheit zum Widerstand[19].

Dieser "zweite Frühling" der Paneuropa-Bewegung war allerdings von kurzer Dauer. Als die deutschen Streitkräfte im Sommer 1940 in Frankreich einmarschierten, dieses kapitulierte und England nun unmittelbar bedroht war, da musste England vorrangig für die Unabhängigkeit und Freiheit seines Landes kämpfen, womit das paneuropäische Ziel vorläufig zurücktreten musste[20].

2. Die Widerstandsbewegungen

Terrorregimes rufen Widerstandsbewegungen hervor. Dies ist ein immer wieder zu beobachtendes Gesetz der Weltgeschichte.

Im nationalsozialistischen Deutschland erlebte das 20. Jahrhundert einen Einbruch in die Anerkennung der Grund- und Menschenrechte durch den Totalitarismus. Absolute und überstaatliche Rechte wurden verneint, der Positivismus beherrschte das Rechtsdenken, die Freiheit des Staates war unbegrenzt. Die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges fanden ihren Niederschlag im Bonner Grundgesetz von 1949. GG Art. 79 III setzt der Abänderbarkeit der Verfassung gewisse grundlegende Schranken. In der Partialrevision von 1968 wurde das ius resistendi sogar explizit im GG in Art. 20 IV verankert.

Im Europa des Zweiten Weltkrieges bildeten sich illegale Widerstandsbewegungen. Diese richteten sich gegen Faschismus, Diktatur und Terror. Die Anhänger dieser Bewegungen kamen zur Einsicht, dass das politische System Europas mit seinen machtpolitischen Gegensätzen der Nationalstaa-

---

19 Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 39 f.

20 Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 41

ten immer wieder neue Kriege hervorrufe. Nur ein enger Zusammenschluss der europäischen Völker und die Ueberwindung der nationalstaatlichen Aufsplitterung könnte eine friedliche Zukunft sichern.
Zahlreich sind die Dokumente über Widerstandsbewegungen in Frankreich und Italien. Bereits 1942 setzte sich die Widerstandsgruppe "Mouvement Revolutionnaire pour la Libération et la Réconstruction de la France" in ihrer Zeitschrift "Libérer et Fédérer" mit einer föderalistischen Lösung der Probleme Europas auseinander und sprach von den "Vereinigten Staaten von Europa"[21].
Die Manifeste der Widerstandsbewegungen konzentrierten sich vor allem auf folgende zwei Punkte[22]:

- Die aktuellen Probleme der Politik, die durch die moderne Wirtschaft und Technik immer mehr europäischen und weltumspannenden Charakter angenommen hatten, sollten nicht mehr nach überkommenen nationalstaatlichen Schemata gelöst werden, wie dies nach dem Ersten Weltkrieg noch versucht worden war.

- Tendenzen machten sich bemerkbar, die auf eine Weltorganisation zielten. Die Vereinigung Europas sollte dabei nur einen Schritt auf dem Weg zu einer Union aller freien Völker der Welt darstellen.

Die Forderungen der Widerstandskämpfer gingen von der Erkenntnis aus, dass Anarchie und Krieg in Europa nicht ohne die Einigung der europäischen Nationalstaaten zu überwinden wäre. Europa war im Zeitraum einer einzigen Generation zum Auslösungszentrum zweier Weltkriege geworden, wobei dafür wesentlich massgebend gewesen war, dass auf diesem Kontinent dreissig souveräne Staaten existieren.

---

21 Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 121; C. Schöndube, S. 17

22 Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 121

Die Radioansprache Churchills im März 1943 unterstützte die europäischen Forderungen wesentlich. In jener Ansprache sah er in der Einrichtung eines Europarates den ersten Schritt für die Organisation Europas:

"Es lässt sich wohl denken, dass in einer die Vereinigten Nationen umfassenden oder repräsentierenden Weltorganisation, die eines Tages alle Völker vereinigen soll, ein europäischer und asiatischer Rat ins Leben gerufen werden könnten.
Vorausgesetzt, dass der japanische Krieg noch länger tobt, muss sich der erste praktische Schritt auf die Schaffung eines europäischen Staates konzentrieren und auf die Organisation Europas"[23].

3. Ergebnis des Zweiten Weltkrieges für den Paneuropa-Gedanken

Die Fundamente der heutigen europäischen Integration basieren auf der Nachkriegspolitik, deren Grundlagen und Orientierungen zum Teil in den Widerstandsbewegungen des Zweiten Weltkrieges entwickelt wurden. Aus dem Ersten Weltkrieg waren drei grosse politische Ideen bzw. Bewegungen hervorgegangen, allerdings mit sehr verschiedenen realpolitischen Bedeutungen:
Bolschewismus - Faschismus - Paneuropa
Der Zweite Weltkrieg veränderte dieses Bild erheblich. Während dem Faschismus in Europa - wenigstens für die nächste Zukunft - die Aktionsbasis entzogen worden war, ging der Bolschewismus mächtiger denn je aus ihm hervor. Er war zu einem Faktor geworden, den man in der Weltpolitik nicht mehr vernachlässigen durfte.
Aber auch die Ideen der europäischen Einigungsbewegungen wurden nun auf höchster politischer Ebene akzeptiert. Die heutige europäische Integration mit Europarat und Europäischem Markt gehen aus ihr hervor.

---

23 Zitiert bei: C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 122

Die Europa-Konzeption, die von Churchill bereits 1943 befürwortet worden war, fand am Ende des Krieges keine Unterstützung. Die beiden Supermächte Amerika und Russland lehnten in der ersten Nachkriegszeit eine europäische Föderation ab. Russland sah Europa lieber in kleine Einzelstaaten aufgeteilt, denn so musste es sich nicht mit einem wirtschaftlich, politisch und militärisch geeinten West-Europa auseinandersetzen. Obwohl bei den Amerikanern militärische Erwägungen keine Rolle spielten, waren ihnen bilaterale Beziehungen zu den einzelnen Staaten lieber, da sie bei einer europäischen Gemeinschaft eine zollpolitische Schlechterstellung befürchteten.
Nicht die von Churchill geförderte Völkerfamilie wurde ins Leben gerufen, sondern die Vereinten Nationen, deren Verfassung am 25. April 1945 von fünfzig Staaten in San Francisco unterzeichnet wurde und die am 24. Oktober 1945 in Kraft trat[24].

III. DIE EUROPAEISCHE INTEGRATIONSBEWEGUNG NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG

1. Was bedeutet Integration?

Unter Integration versteht man ganz allgemein einen Vorgang, bei dem aus verschiedenen Elementen gemeinsame Faktoren herausgegriffen werden, um diese zu einem einheitlichen Ganzen zusammenzufügen.
Im Bereich des Staatswesens versucht die Integration, eine Organisation zwischen verschiedenen Nationalstaaten aufzubauen, um bestimmte gemeinsame Interessen zu verwirklichen. Bei einem fortgeschrittenen Integrationsgebilde werden rechtsetzende, rechtvollziehende und rechtsprechende Organe institutionalisiert, die nicht identisch sind mit jenen Organen, die die gemeinsame Organisation erzeugt haben[25].
Supranationale Integrationsbestrebungen beabsichtigen einen überstaatlichen Zusammenschluss verschiedener Nationalstaaten. Den Gemeinschaftsorga-

---

24 Vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 126 f.; vgl. die Charta der Vereinten Nationen.

25 Vgl. P. Guggenheim, S. 2 f.

nen werden Entscheidungskompetenzen übertragen, die bisher in der Weltpolitik nur den Nationalstaaten zukamen. Die Entscheide dieser Organe sind für die Mitgliedstaaten und deren Bewohner verbindlich. Dazu werden nationale Hoheitsrechte auf die Gemeinschaftsinstitutionen übertragen, so dass die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu jenen Entscheiden nicht mehr nötig ist. Die Zuständigkeit ist auf jene Gebiete beschränkt, die den Gemeinschaftsorganen ausdrücklich in den Verträgen übertragen wurden[26].
Die Personen, die in diesen Organen vertreten sind, sollten weisungsunabhängig sein von den Entsendungsstaaten. Aber auch wenn diese Voraussetzung zur Erzielung einer harmonischen Gemeinschaftspolitik in den Verträgen verlangt wird, kann trotzdem eine indirekte Abhängigkeit von den Wahlorganen der Entsendungsstaaten bestehen. Die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten wollen durch ihre Vertreter in gewissem Rahmen wahrgenommen werden. Die Vertreter sind daher an gewisse Richtlinien ihrer Heimatstaaten gebunden, wollen sie nicht ihre Wiederwahl aufs Spiel setzen.

2. Gründe für die europäischen Einigungsbestrebungen

a) In politischer Hinsicht

Es waren verschiedene Gründe, die nach dem Zweiten Weltkrieg eine Einigung Europas angezeigt erscheinen liessen.
Der Zweite Weltkrieg hatte die europäischen Staaten weithin zerstört und wirtschaftlich ruiniert zurückgelassen. Die beiden Grossmächte Amerika und Russland bestimmten die unmittelbare Nachkriegspolitik in Europa.
Vor diesem Hintergrund stellten die Integrationsbestrebungen den Versuch dar, wieder ein Mitbestimmungsrecht Europas am europäischen Geschick zu erlangen. Man sah ein, dass die einzelnen Nationalstaaten zu schwach waren, die schwierigen Nachkriegsaufgaben zufriedenstellend zu bewältigen. Aber nicht nur die europäische Politik wollte von Europa bestimmt werden, sondern man wollte auch wieder einen Einfluss auf die Weltpolitik damit erreichen. Dies insbesondere als Europa durch die Schaffung der

---

26 Vgl. P. Guggenheim, S. 7; D. Schindler, S. 73; P. R. Jolles (1), S. 408

Oststaaten bizentrisch geworden war[27]. Durch die Bildung der beiden Militärblöcke NATO und Warschauer Pakt war Europa aber auch bipolar geworden[28]. Ein weiterer Grund für die Einigung Europas lag demnach in der militärischen Lage begründet. Der Kommunismus ist seiner Ideologie nach notwendig expansiv; er dringt auf die Weltrevolution.

Das Vorhandensein einer äusseren Gefahr, die für West-Europa in klassischer Weise gegeben war, ist stets eine der stärksten Triebkräfte für einen Zusammenschluss von Staaten[29]. Die Angst vor dem sowjetischen Kommunismus, bestätigt zudem durch die spätere Entwicklung in der DDR und in Ungarn, und das daraus entstandene Sicherheitsbedürfnis waren Hauptmotive für eine Integration West-Europas.

Einen dritten Grund für die Einigung Europas stellten die westdeutschen Zonen und die dann gegründete Bundesrepublik Deutschland, dar. Von West-Deutschland, das in den letzten Jahrzehnten Europa durch sein Hegemoniestreben bedroht hatte und das nach dem Zweiten Weltkrieg, nicht zuletzt durch amerikanische Hilfe, wirtschaftlich sehr schnell wieder zu den mächtigsten Staaten Europas zählte, befürchteten viele ein erneutes Erwachen des alten Expansionsstrebens. Die europäische Integration beabsichtigte somit auch die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zu kontrollieren. Man sah darin einen Weg, speziell den deutsch-französischen Gegensatz zu überwinden und künftige europäische Kriege zu verhindern. Die Integrationspolitik stellte damit einen Beitrag zu europäischen Friedenspolitik dar.

Ein vierter Punkt betraf das nun erreichte Kräftegleichgewicht in Europa. Durch die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in West-Europa

---

27 Vgl. J. Galtung, S. 12 ff.; BBl 1971 II 655 f.

28 Vgl. J. Galtung, S. 15

29 Vgl. R. L. Bindschedler, S. 418

konnte verhindert werden, dass diese in den Einzugsbereich Sowjetrusslands geriet[30].

Ein vereintes Europa versprach eine Stärkung des durch den Krieg zerstörten Europa. Nur so würde es wieder eine selbständige Rolle als Grossmacht zwischen den beiden Weltmächten spielen können. Ueberdies wuchs damit die Aussicht auf eine grössere wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit von der amerikanischen Hilfe und damit auf eine Neutralisierung Europas im grossen Weltkonflikt zwischen den USA und der UdSSR[31].

All diese Faktoren bewirken die Erhöhung der innerstaatlichen Stabilität und die politische Stärkung West-Europas.

b) In wirtschaftlicher Hinsicht

Der Zweite Weltkrieg verursachte nicht nur den politischen Zusammenbruch Europas, sondern auch den wirtschaftlichen. Der Wiederaufbau der durch den Krieg zerstörten oder zumindest gelähmten Wirtschaft war ein dringendes Problem.

Die beiden Hauptsiegermächte, USA und UdSSR, benutzten die Lage im Nachkriegseuropa zur Ausweitung ihrer Einflusssphäre. Sie beeinflussten den jeweiligen Teil Europas mit ihrem ökonomischen System; einerseits durch Marshallplan und Europäische Wirtschaftsorganisation (OEEC), andererseits durch die kommunistische Partei[32].

Die Vereinheitlichung der europäischen Wirtschaft und die Schaffung eines grösseren gemeinsamen Marktes würde die rationellere Verteilung der Produktion ermöglichen und durch die Arbeitsteilung zu einer höheren Spezialisierung führen. Dadurch würde die heute nötige Massenproduktion geför-

---

30 Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 44

31 Vgl. R. L. Bindschedler, S. 397

32 Vgl. J. Galtung, S. 16

dert und die Herstellung der verschiedensten Güter verbilligt werden[33]. Die Konkurrenzfähigkeit des europäischen Marktes würde dadurch erhöht werden. Der Wohlstand Europas erscheint eher gesichert, sobald es von überseeischen Rohstoff- und Nahrungsmittellieferungen unabhängiger ist. Wirtschaftliche Eigenständigkeit vergrössert zudem die politische Unabhängigkeit von den beiden Weltmächten.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der die Einigung Europas forderte, war, dass das Ende des Zweiten Weltkrieges auch der Anfang vom Ende des Kolonialismus bedeutete[34]. Für zahlreiche europäische Länder versiegten damit billige Bezugsquellen für Importgüter. Eine Vereinigung zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung eines europäischen Marktes war aus Konkurrenzgründen unumgänglich.

Heute wird die Integration auf wirtschaftlichem Gebiet als erste Etappe auf dem Weg zu einer Einigung Europas angesehen. Das Endziel der Integrationsbemühungen soll die politische Einigung der westeuropäischen Staaten sein. Der starke Druck aus dem Ostblock, militärisch als auch ideologisch, und die zunehmende Formierung der Staaten der Dritten Welt auf der einen und der erdölexportierenden Länder auf der anderen Seite lassen dies angeraten erscheinen.

3. Geschichtlicher Ablauf der Integrationsbestrebungen

a) Die Rede Churchills in Zürich

Einen entscheidenden Impuls bekamen die europäischen Kräfte durch zwei Ereignisse im September 1946. Sie werden heute häufig als Startsignal für die europäische Bewegung nach dem Zweiten Weltkrieg bezeichnet:

Am 19 September 1946 hielt Churchill seine berühmte Rede in der Aula der

---

[33] Vgl. R. L. Bindschedler, S. 397

[34] Vgl. J. Galtung, S. 16

Universität Zürich, in welcher er das Vereinte Europa, die deutsch-französische Freundschaft und den Europarat forderte:

"Wir müssen etwas wie die Vereinigten Staaten von Europa schaffen. ... Der erste Schritt ist die Bildung eines Europarates. Wenn zu Anfang auch nicht alle Staaten Europas willens oder in der Lage sind, der Union beizutreten, müssen wir uns dennoch ans Werk machen, diejenigen Staaten, die es wollen und können, zusammenzufassen und zu vereinen. ... Bei dieser so dringenden Aufgabe müssen Frankreich und Deutschland die Führung zusammen übernehmen. Grossbritannien, das Britische Commonwealth of Nations, das mächtige Amerika und, ich hoffe, Sowjetrussland - denn dann wäre in der Tat alles gut - müssen die Freunde und Förderer des neuen Europas sein und für sein Recht auf Leben und Glanz eintreten"[35].

Zur selben Zeit trafen in Hertenstein am Vierwaldstättersee Vertreter verschiedener Widerstandsbewegungen zu einem Kongress zusammen. Ihr Aktionsprogramm lautete folgendermassen:

"Eine auf föderativer Grundlage errichtete europäische Gemeinschaft ist ein notwendiger und wesentlicher Bestandteil jeder wirklichen Weltunion. ... Durch den Beweis, dass es seine Schicksalsfragen im Geiste des Föderalismus selbst lösen kann, soll Europa seinen Beitrag zum Wiederaufbau und zu einem Weltbund der Völker leisten"[36].

In allen europäischen Staaten entstanden Gruppen und Verbände, die sich den föderativen Zusammenschluss Europas zum Ziel machten. Der Ost-West-Konflikt förderte ihre Aktivitäten, indem die Notwendigkeit eines starken Europas deutlicher wurde. 1947 wurden diese Organisationen erstmals zusammengefasst durch einen Koordinierungsausschuss unter dem

---

[35] Zitiert bei: C. Schöndube, S. 18 f.; vgl. C. Schöndube/Ch. Ruppert, S. 129

[36] Zitiert bei: C. Schöndube, S. 19

Vorsitz des britischen Politikers Duncan Sandys. Am 25. Oktober 1948 ging daraus, auf dem ersten Haager Kongress, die Europäische Bewegung (Mouvement Européen) hervor, die Dachorganisation jener Verbände, die sich eine europäische Einigung zum Ziel gesetzt hatten[37].

b) Der Marshall-Plan

Die dringendste Notwendigkeit war der Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft. Amerika, das sich nun auch als Bündnispartner des ehemaligen Weltkrieggegners Deutschland empfand, bot dazu finanzielle Mittel als Hilfe an. Damit sicherten sich die Amerikaner auch einen gewissen Einfluss auf West-Europa.
Am 5. Juni 1947 legte der damalige amerikanische Aussenminister, General Marshall, im Auftrag seiner Regierung ein Hilfsprogramm für den europäischen Widerаufbau vor, den sog. Marshall-Plan. Für das im Rahmen des Marshall-Plans aufgestellte Programm stellte Amerika die finanziellen Mittel zur Verfügung. Zur Durchführung des Programms gründete man in den Vereinigten Staaten die Economic Cooperation Administration (ECA) und in Europa die Organization for European Economic Cooperation (OEEC). Im Rahmen dieses Hilfsprogramms leisteten die USA in den Jahren 1949-1965 insgesamt 43,8 Mia.$ nichtmilitärische Hilfe an Westeuropa für dessen Wiederaufbau. An Militärhilfe wurde in derselben Zeit 35,7 Mia. $ gezahlt[38].

c) Die Gründung des Europarates

Die OEEC verfolgte vorwiegend wirtschaftliche Ziele. Politische Ziele standen aber im Vordergrund, als am 5. Mai 1949 in London das Statut des Europarates von zehn westeuropäischen Staaten unterzeichnet wurde. Die Gründung des Europarates war auf dem Haager Kongress von 1948 durch die europäische Bewegung angeregt worden. Im Europarat werden Fragen der wirtschaftlichen und politischen Einigung Europas behandelt. Zudem werden

---

[37] Vgl. C. Schöndube, S. 19 f. /111/153; J. Thalmann, S. 14 ff.

[38] Vgl. dazu P. A. Samuelson, S. 427.

dort zwischenstaatliche Konventionen im kulturellen, sozialen und rechtlichen Gebiet vorbereitet. Das Ministerkomitee, das das Exekutivkomitee des Rates darstellt, setzt sich aus den jeweiligen Aussenministern der Mitgliedstaaten zusammen. In der Beratenden Versammlung hingegen sind Parlamentarier der Mitgliedstaaten vertreten.
Dem Europarat war ein hohes Ziel gesetzt. Er sollte die Instution sein in der Europa politisch vereint werden sollte. Die Wirklichkeit aber konnte sich an diesem Anspruch nicht messen. Die Beschlüsse der Beratenden Versammlung sind weder für den Ministerrat noch für die Mitgliedstaaten bindend. Das Parlament kann daher nur beratende Funktion ausüben. Die Regierungen der europäischen Staaten mussten daher bald erkennen, dass sie mit dem Europarat eine machtlose Organisation gegründet hatten[39]. Trotzdem ist der Europarat nicht wirkungslos geblieben. Bis heute kamen zwischen den Mitgliedstaaten 100 Konventionen zustande auf Gebieten wie Sozialrecht, Zivil- und Strafrecht, Kultur, Umweltschutz, Bildungswesen. Dabei stellen die Europ. Menschenrechtskonvention von 1953 und die Europ. Sozialcharta von 1965 die beiden wichtigsten dar[40].

d) Die Entstehung der Montanunion

Die Erfahrungen mit dem Europarat hatten gezeigt, dass Europa für eine politische Integration noch nicht reif war. Man versuchte es nun mit einem geringeren, dafür aber realistischen Anspruch auf wirtschaftlicher Ebene. Der französische Aussenminister Robert Schuman machte am 9. Mai 1950 den Vorschlag, die Kohle- und Stahlerzeugung in Europa einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen[41].
Massgebend beteiligt an der Ausarbeitung dieses Projektes war der französische Wirtschaftsdenker Jean Monnet, der sich bereits nach dem Ersten

---

39 Vgl. C. Schöndube, S. 142 ff.; H. R. Krämer, S. 10 f.; BBl 1971 II 655

40 Vgl. Das Europa der Siebzehn, S. 99ff. und Der Europarat, S. 20ff.

41 Vgl. C. Schöndube, S. 22 f.; BBl 1971 II 655

Weltkrieg Gedanken über eine Einigung Europas gemacht hatte[42].
Mit diesem Vorschlag sollte der Grundstein für eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft gelegt werden.
Obwohl Grossbritannien dem Plan nicht zustimmte, war das Konzept Schumans nicht zum Scheitern verurteilt. Die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland unter der Führung Konrad Adenauers erlaubte es Frankreich, Deutschland nicht mehr als ehemaligen Kriegsfeind, sondern als Partner zu sehen, und daher auf Grossbritannien als Gegengewicht zu verzichten[43].
Am 20. Juni 1950 begannen die Verhandlungen über den Schuman-Plan. Bereits am 18. April 1951 wurde im französischen Aussenministerium der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl -Montanunion- von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Luxemburg unterzeichnet. Dieser Vertrag sieht die Beseitigung von Handelshemmnissen vor und eine gemeinschaftliche Regelung des Marktes für Erz, Kohle, Stahl und Schrott[44].
Durch diesen Vertrag wurden erstmals einzelstaatliche Hoheitsrechte auf ein supranationales Organ, die Hohe Behörde, übertragen[45].
Mit diesem Vertrag wurde der erste Ansatzpunkt für einen politischen Zusammenschluss der europäischen Staaten auf wirtschaftlicher Ebene geschaffen.

e) Das Scheitern der EVG

Noch in die Gründungszeit der Montanunion fällt ein weiterer Versuch zur europäischen Integration, damit aber auch ein Rückschlag.

---

42 Vgl. zur Geschichte von Jean Monnet: Jean Monnet, Mémoires, Paris 1976.

43 Vgl. R. Coudenhove-Kalergi, S. 50

44 Vgl. C. Schöndube, S. 23; BBl 1971 II 655; Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) Art. 1 - 6

45 Vgl. EGKS-V Art. 7 ff.

Der damalige französische Verteidigungsminister, René Pleven, machte den Vorschlag, eine Europäische Armee zur gemeinsamen Verteidigung und damit eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft zu schaffen. Am 24. Oktober 1950 stimmte die französische Nationalversammlung diesem Plan zu. Die Aussenminister derselben Staaten, die die Montanunion begründet hatten, unterzeichneten am 27. Mai 1952 den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Grossbritannien hingegen lehnte den Pleven-Plan, wie die Verteidigungsgemeinschaft auch genannt wurde, ab. Am 31. August 1954 lehnte die französische Nationalversammlung die Ratifizierung des EVG-Vertrages ab, da es einerseits stark mit der Krise in Indochina belastet war, andrerseits sich aber auch innenpolitisch, seitens der Kommunistischen Partei Frankreichs und der Partei de Gaulles, starke Widerstände dagegenstellten[46].
Mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft wurde auch die Idee einer Europ. Politischen Gemeinschaft (EPG) vorerst begraben[47].
Enttäuscht durch diesen Rückschlag befürchtete man nun, dass die europäische Integration stagnieren würde. Die Möglichkeit des wirtschaftlichen Zusammenschlusses liessen aber die europäische Einigung weiter voranschreiten.

f) EWG und Euratom entstehen

Führende Kreise in Politik und Wirtschaft erkannten, dass der wirtschaftliche und technologische Rückstand Europas im Vergleich zu den USA und auch zur UdSSR immer grösser wurde. Er konnte im Rahmen der europäischen Nationalstaaten nicht mehr aufgeholt werden.
Daneben unterstützten auch die USA das Entstehen eines europäischen Marktes. Die amerikanische Exportindustrie setzte grössere Hoffnung in die Auf-

---

46 Vgl. H. Siegler, S. 3, Nr. 5/S. 4, Nr. 7/S. 13 f., Nr. 21/S. 83, Nr. 46
Vgl. C. Schöndube, S. 27; H. R. Krämer, S. 11

47 Vgl. H. Siegler, S. 16 f., Nr. 25; A. Riklin/W. Zeller, S. 449

nahmefähigkeit eines gemeinsamen europäischen Marktes als auf die Märkte der einzelnen Staaten. Ein integrierter europäischer Markt besitzt immerhin etwa die Aufnahmefähigkeit des US-amerikanischen. Aber auch die europäischen Grossunternehmer forderten die Beseitigung der einzelstaatlichen Schutzmechanismen, die ihren Expansionsinteressen im Wege standen.

Wenn Staaten die Planung und die Durchsetzung eines Teils ihrer Politik durch gemeinsame Institutionen wahrnehmen wollen, sind zumindest annäherungsweise Uebereinstimmungen auf folgenden Gebieten unerlässlich:

- in der Struktur und im rechtlichen Gefüge des Wirtschaftssystems
- im wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungsstand
- in den Maximen der Aussenpolitik
- in der innenpolitischen Struktur bezüglich Verfassung, Staatsform und Ideologie
- schliesslich generelle Kooperationsbereitschaft.

Dies bedeutet also, dass für die Mitgliedschaft in einer supranationalen Organisation prinzipielle strukturelle Gleichartigkeit bei den Mitgliedern in den Bereichen Politik und Wirtschaft verlangt wird[48].

Die Aussenminister der sechs Gründerstaaten der Montanunion beschlossen auf einer Konferenz am 1. und 2. Juni 1955 in Messina, eine neue Phase der europäischen Integration auf wirtschaftlichem Gebiet einzuleiten. Ihr Ziel war die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes und die gemeinsame Entwicklung der Atomenergie[49].
Am 25. März 1957 unterzeichneten die Staaten Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Luxemburg die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) in Rom.

---

[48] Vgl. Informationen zur politischen Bildung, 154, S. 6; J. Galtung, S. 28

[49] Vgl. H. Siegler, S. 83 ff., Nr. 47

Eine Einigung auf dem Gebiet der Wirtschaft war leichter möglich als ein politischer Zusammenschluss. Ein Verzicht der Nationalstaaten auf Hoheitsrechte ökonomischer Art ist wegen verwickelter technischer Einzelheiten meist weniger auffällig als der Verzicht auf eindeutig politische Rechte. Zudem ist die marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung eo ipso expansiv, d. h. die Konkurrenz treibt zur Vergrösserung der Industrie und ihrer Tätigkeitsgebiete. Eine grössere Industrie verlangt einen grösseren Absatzmarkt und ist zudem auf breiter gefächerte Zulieferbetriebe angewiesen. Solche Gründe lassen den Wirtschaftsverbänden nationale Grenzen viel eher als hinderlich erscheinen und lassen sie daher auf dem Gebiet der Wirtschaft für eine Vereinheitlichung eintreten.

Durch den EWG-Vertrag wurde ein gemeinsamer Markt für Industriegüter, Landwirtschaftsprodukte und Dienstleistungen geschaffen. Die wichtigsten Bestimmungen regeln die Herstellung des freien Warenverkehrs, die Einführung einer gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, die Freizügigkeit für Dienstleistungen und Kapitalien und die Grundsätze der Verkehrspolitik[50].

Die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes ist auf Dauer nicht möglich, ohne die Ausübung der handelspolitischen Kompetenzen zu vereinheitlichen. Daher wäre es falsch, die EWG rein wirtschaftlich zu verstehen. Von einer bestimmten Intensität an hat wirtschaftliche Kooperation auch politische Konsequenzen. Wirtschaftspolitik, ob auf Binnen- oder Aussenhandel bezogen, ist immer auch innenpolitisch relevant; z. B. hängt die wichtige Frage der Arbeitsplätze damit zusammen.

Die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft soll daher auch nicht als Endziel gesehen werden, sondern als Etappe auf dem Weg zur politischen Einigung Europas[51].

---

[50] Vgl. EWGV Art. 9 ff.; 38 ff.; 48 ff.; 52 ff.; 67 ff.; 74 ff.

[51] Vgl. D. Schindler, S. 75

Mit den Gemeinschaftsverträgen wurde eine supranationale Organisation begründet. Was dies bedeutet wurde bereits auf S. 10 f. angedeutet und wird weiter hinten noch ausführlicher behandelt werden. Vor allem der EWG-Vertrag stellt im wesentlichen nur einen Rahmenvertrag dar, so dass der sekundären Rechtsetzung der EWG-Organe eine erhebliche Bedeutung zukommt. Dass die Regierungen der Mitgliedstaaten dem zustimmten, beweist ihre recht weitgehende Kooperationsbereitschaft.

2. KAPITEL

DER FOEDERALISMUS IN DER SCHWEIZ

I. FOEDERALISMUS IM NATIONALEN BUNDESSTAAT

1. Zum Begriff Föderalismus

Etymologisch leitet sich der Begriff Föderalismus vom lateinischen Wort "foedus" ab, was Treueid - Vertrag - Bündnis - Bund - Gemeinwesen bedeuten kann. Heute bezeichnet man damit ein Gestaltungsprinzip menschlichen Zusammenschlusses, wobei ein Höchstmass an Verantwortung der engeren Gemeinschaft und letztlich des einzelnen erhalten bleibt.

Massgebend bei dieser Art des Zusammenschlusses ist, dass der Freiheit des einzelnen eine zentrale Bedeutung zukommt. Obwohl sich hier Gemeinwesen zur Erlangung gemeinsamer Ziele zusammenschliessen, unterscheidet sich der föderalistische Zusammenschluss von der Fusion, da die Eigenständigkeit und die rechtliche Existenz der einzelnen Glieder erhalten bleiben[1].

Der Grund für einen föderalistischen Zusammenschluss liegt darin, dass die einzelnen politischen Einheiten gewisse Aufgaben nicht mehr oder nicht mehr rationell genug im Alleingang lösen können. Daher suchen sie eine neue Einheit, aber nur für jene Gebiete, die unbedingt einheitlich geregelt und organisiert werden müssen, ohne eine gänzliche Zentralisierung zu verfolgen.

Ein weiteres wesentliches Element beim föderalistischen Zusammenschluss liegt in der Freiwilligkeit des Entschlusses. Es ist klar, dass stets gewisse Beweggründe vorhanden sind, die einen Zusammenschluss rechtfertigen oder gar als notwendig erscheinen lassen. Trotzdem besteht ein Unterschied, ob ein Zusammenschluss von aussen heraufoktroyiert wird, oder ob er auf Grund eigener Ueberlegungen als Akt staatlicher Souveränität

---

[1] Vgl. W. Kägi, S. 7; vgl. A. Süsterhenn, S. 12

erfolgt. Freiwillig und als souveräne Staaten haben sich die Glieder zu einer föderalistischen Einheit zusammengeschlossen. Dadurch aber, dass sie nun eine einheitliche Zentralgewalt anerkennen, verlieren sie ihre ursprüngliche Souveränität zugunsten der Souveränität der Zentralinstanz [1a]. Trotzdem bleiben sie politische Einheiten mit einem eigenen Zuständigkeitsbereich und sind mitbeteiligt an der Bildung des Bundeswillens.
Der föderalistische Staatsaufbau wird oft mit einem Stufenbau oder Zellaufbau verglichen. Die Aufgliederung fängt bei der kleinsten Gemeinschaft, der Familie,an und führt weiter über Gemeinde, Kanton bis hinauf zum Bund. Jede einzelne Gemeinschaft hat ihren eigenen Verantwortungskreis, der geprägt ist durch das Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip.

2. Die Begründung des Föderalismus in der Schweiz

Die föderalistische Staatsstruktur der Schweiz kann historisch und ethnisch begründet werden. Das historische Zusammenwachsen der einzelnen Kantone,erst zu einem Staatenbund und dann allmählich zu einem Bundesstaat,ist wohl der wichtigste Faktor.
Aber auch die unterschiedlichen ethnischen Gruppen waren ausschlaggebend dafür, dass nur ein föderalistischer Zusammenschluss in Frage kam, der ihrer kulturellen Verschiedenartigkeit gerecht werden konnte[2].
Dabei sei als Beispiel nur auf die Viersprachigkeit der Schweiz hingewiesen. Die Schweiz weist auf einer Fläche von 41'293,2 km^2 vier verschiedene Nationalsprachen auf, von denen drei als gleichwertige Amtssprachen in der Bundesverfassung verankert sind[3].

[1a] Durch den Zusammenschluss zum Bundesstaat verloren die Kantone ihre ehemalige Staatlichkeit und damit ihre Souveränität. Der Kompetenzbereich des Bundesstaates ist zwar auf Bund und Kantone aufgeteilt. Trotzdem sind die Kantone dem Bund nicht gleichgeordnet, denn die BV entscheidet, welche Zuständigkeitsgebiete dem Bund, welche den Kantonen zukommen. Vgl. auch zur ungeteilten Souveränität S.92.

[2] Vgl. H. Laufer, S.53 ff.

[3] Vgl. BV Art. 116 II

3. Abgrenzung des Föderalismus

a) Föderalismus im Gegensatz zum Partikularismus

Föderalismus schlägt in Partikularismus um, wenn nicht mehr der Bund, die gemeinsame Instanz die von allen anerkannte höchste Autorität besitzt, sondern die Teile, die partes, im Vordergrund stehen[4].

Der Partikularismus sieht zwar noch eine gewisse Einheit in der Vielheit, aber er betont so stark die Selbständigkeit der einzelnen Glieder, dass das gemeinsame Ganze nebensächlich wird[5].

b) Föderalismus im Gegensatz zum Separatismus

Beim Separatismus oder Sezessionismus besteht die Tendenz, sich gänzlich aus der Gemeinschaft herauszulösen[6].

Solche Tendenzen widersprechen dem Solidaritätsprinzip und damit dem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue.

In der Bundesverfassung statuieren Art. 7 I direkt und Art. 1 und 5 indirekt das Verbot der Loslösung einzelner Teile von der Gemeinschaft.

Als geschichtliche Beispiele von Sezessionismus sei etwa der amerikanische Sezessionskrieg des 19. Jahrhunderts zu nennen, oder aus neuerer Zeit die Sezession Ost-Pakistans, das heutige Bangla Desh, von West-Pakistan.

Gründe für solche Betrebungen liegen zum Teil darin, dass sich einzelne Teile der Gesamtverantwortung entziehen wollen; aber auch eine ungerechte Politik gegenüber ethnischen Minderheiten kann dazu führen.

---

[4] Vgl. H. Peters, S. 32

[5] Vgl. K. Lang, S. 33

[6] Vgl. H. Peters, S. 33

c) Föderalismus im Gegensatz zum Zentralismus

In einem zentralistisch organisierten Staat können die Bürger an den einzelnen Entscheidungsprozessen nicht gestaltend mitwirken. Falls der Staat demokratisch organisiert ist, beschränkt sich ihre Mitbestimmung auf die Wahl der obersten Vertreter. Eine untere Ebene, wie Kantone und Gemeinden, haben weder ein Initiativ- noch ein Entscheidungsrecht. Die öffentliche Gewalt wird bei den Zentralbehörden zusammengefasst; die Behörden der Glieder sind weisungsabhängig. Die Verantwortung wird ihnen in allen Bereichen abgenommen und damit auch die selbständige Entscheidung[7].
Der unitarisch-zentralistische Staat geht noch weiter. Dieser strebt nicht nur eine organisatorische Zentralisation an, sondern er will auch eine inhaltliche Vereinheitlichung des staatlichen Rechts erreichen. Die föderalistischen Kräfte hingegen tendieren auf Erhaltung des gliedstaatlichen Kompetenzbereichs. Der Verwaltungsapparat wird im föderalistischen Staat von unten nach oben aufgebaut. Der politische Entscheidungsprozess mag hier etwas mehr Zeit in Anspruch nehmen, aber dafür kann eine solche Staatsstruktur Minderheiten und kulturelle Eigenarten fördern und erhalten.

d) Föderalismus im Gegensatz zum Pluralismus

Auch der Pluralismus unterscheidet sich vom Föderalismus. Hier existieren zahlreiche Gruppen und Verbände nebeneinander, sind gleichberechtigt und selbständig, haben aber nichts gemeinsames, keine "bündnisintegrierende Kraft", die sie zusammenhält[9].
Ein echter Pluralismus ist in der Wirklichkeit typologisch rein nur selten vorhanden. Das trifft in besonderem Masse für die Gesellschaft eines einzigen Staates zu, gilt in abgeschwächter Weise aber auch für internationale Organisationen. Sicher ist, dass in lockeren Staatenbünden pluralistische Elemente vertreten sind.

---

7 Vgl. dazu F. Kinsky, S. 141ff.; H. Peters, S. 29; K. H. Walper, S. 86.

9 Vgl. K. Lang, S. 36

e) Das Prinzip der Einheit in der Vielheit oder föderalistische Zentralisation

Auch dem Föderalismus ist ein gewisser Grad an Zentralisation eigen[10]. Dadurch gelangt man zum Begriff der föderalistischen Zentralisation. Der Föderalismus lehnt nicht jede Einheit ab, wohl aber die unitarisch-zentralistische, d. h. jene Einheit, die die Vielfalt des Lebens nicht beachtet und von oben hergestellt wurde[11].

Föderalistische Zentralisation will nicht Vereinheitlichung und Gleichschaltung. Sie sucht vielmehr die "Vielheit in der Einheit" und "die Einheit in der Vielheit"[12].

Dieses staatsrechtliche Prinzip verbindet die notwendige Einheit mit einem Höchstmass an Freiheit und ermöglicht daher nicht nur das Nebeneinander, sondern das "Miteinander des Verschiedenartigen"[13]. Die Vielgestaltigkeit und Eigenartigkeit der verschiedenen Teile werden daher nicht bloss addiert, sondern wachsen zu einer föderativen Einheit zusammen, deren Kraft die einzelnen Glieder zwar als Glieder belässt, ihnen aber einen inneren Zusammenhalt gibt[14].

Da der Föderalismus möglichst weit die Verantwortung beim einzelnen belässt, ist er als Prinzip stark mit der Idee der Freiheit verbunden. Den einzelnen als freie menschliche Persönlichkeit mit Verantwortung in die umfassende Gemeinschaft, den Staat, einzufügen, ist eine Grundvorstellung des Föderalismus[15].

---

10 Vgl. dazu K. Lang, S. 218

11 Vgl. W. Kägi, S. 7; vgl. K. Lang, S. 173

12 W. Kägi (2), S. 7 f.

13 W. Kägi (2), S. 10; vgl. W. Kägi, S. 7

14 Vgl. K. Lang, S. 216

15 Vgl. A. Süsterhenn, S. 29

4. Zwei grundlegende Prinzipien des Föderalismus im Bundesstaat

a) Das Subsidiaritätsprinzip

Dieses fundamentale Prinzip des Föderalismus besagt, dass all jene Aufgaben, die die engen Gemeinschaften selbständig und zufriedenstellend lösen können, in ihrem Kompetenzbereich verbleiben sollen[16].
Die grössere Gemeinschaft soll der kleineren Gemeinschaft jene Bereiche überlassen, die diese aus eigener Kraft bewältigen kann. Die kleine Gemeinschaft soll daher der grösseren Gemeinschaft auch nur jene Gebiete übertragen, die notgedrungen eine einheitliche Regelung benötigen.
Die grössere Gemeinschaft ist hingegen auch dazu verpflichtet, jene Materien zu übernehmen und zu vereinheitlichen und damit die engere Gemeinschaft zu entlasten[17].
Das Subsidiaritätsprinzip ist in der schweizerischen Verfassung durch das Enumerationsprinzip des Bundes gewährleistet. Alle Zuständigkeiten, die nicht ausdrücklich der Zentralgewalt übertragen worden sind, fallen in den Kompetenzbereich der Kantone[18].

---

[16] Vgl. W. Kägi, S. 7

[17] Vgl. F. A. von der Heydte, S. 70; vgl. auch Tschirsch, S. 56

[18] Vgl. BV Art. 3, zur Revision der BV vgl. Art. 118 - 123

In den letzten Jahren haben sich die Kompetenzen zugunsten des Bundes verschoben. Sozialstaatliches Denken verlangt auf vielen Gebieten eine einheitliche Regelung, um eine gesamtschweizerische Gleichbehandlung, insbesondere im Bereich sozialer Rechte, zu gewährleisten. Die sozialstaatlichen Normen sind heute ziemlich systemlos in der Verfassung zerstreut[18a].

In den Jahren 1962 - 1977 wurden folgende Verfassungsänderungen angenommen, die die Kompetenzen des Bundes auf sozialstaatlichem Gebiet begründen oder erweitern:

BV Art. 24 sexies	Natur- und Heimatschutz
BV Art. 27 quater	Stipendien und Ausbildungshilfen
BV Art. 22 ter/quater	Bodenrecht
BV Art. 24 septies	Schutz der Umwelt
BV Art. 34 sexies	Wohnungsbau
BV Art. 34 septies	Mieterschutzmassnahmen
BV Art. 27 sexies	Förderung der wissenschaftlichen Forschung
BV Art. 48	Aenderung der Unterstützungsregelung
BV Art. 34 novies	Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung
BV Art. 31 quinquies	Konjunkturartikel

Auch die Vorschläge der Expertenkommission zur Totalrevision der Bundesverfassung tendieren eher in Richtung einer zentralistischeren Lösung. Es wird zwar betont, dass die Bundesverfassung den Kantonen "weiterhin eine substantielle Eigenständigkeit zusichere"[18b], das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen müsse aber neu überdacht werden.

18a Schlussbericht der Arbeitsgruppe 1973, S. 318 f.

18b Bericht der Expertenkommission 1977, S. 89.

Fünf Leitgrundsätze prägen daher die Neuordnung des Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen:

- Verpflichtung von Bund und Kantonen zur Zusammenarbeit
- Schlichtheit, Klarheit und Flexibilität in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen
- substantielle Eigenständigkeit der Kantone
- Abstimmung der Finanzordnung auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen
- Beantwortung aller bisher im Verfassungstext ungelösten rechtlichen Grundfragen[18c]

Der Verfassungsentwurf ersetzt den bisherigen Begriff "Kompetenz" durch "Verantwortung". VE Art. 50 und 51 bezeichnen die Bereiche, in welchen Bund oder Kantone die Hauptverantwortung tragen. VE Art. 51, der die Hauptverantwortung der Kantone aufzählt, wird aber durch Abs. 2 wesentlich eingeschränkt. VE Art. 51 Abs. 2 lautet:

"Der Bund kann in diesen Bereichen:

a. durch Rahmengesetze Mindestanforderungen festlegen und die Koordination zwischen den Kantonen sicherstellen;

b. in Einzelfällen selber Einrichtungen schaffen."

Diese Ermächtigung des Bundes zur Rahmengesetzgebung und zur Schaffung eigener Einrichtungen bewirkt eine starke Flexibilität der Verfassung, sich künftigen Anforderungen ohne langwierige Verfassungsänderung anzupassen. Dabei ist allerdings vorauszusetzen, dass der Bund diese Kompetenz stets unter dem Gesichtspunkt der gegenseitigen Kooperation und Bundestreue wahrnimmt[18d]. Trotzdem wird dadurch das Subsidiaritätsprinzip umgedreht, indem nach dieser Formulierung alles, was nicht notwendig einheitlich geregelt werden muss, dem Kompetenzbereich oder der Hauptverantwortung der engeren Gemeinschaft belassen bzw. übertragen werden soll.

18c Bericht der Expertenkommission 1977, S. 92 ff.

18d Vgl. Bericht der Expertenkommission 1977, S. 114 ff.

b) Das Solidaritätsprinzip

Das Solidaritätsprinzip fand seinen deutlichsten Niederschlag im ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue.
Dies bedeutet, dass sowohl die einzelnen Glieder untereinander zur Zusammenarbeit verpflichtet sind als auch mit dem Bunde selbst[19].
Die Bundesverfassung drückt dieses Prinzip aus im Sezessionsverbot der Kantone, BV Art. 7 I, in der Friedenspflicht der Kantone, BV Art. 14, in der militärischen Hilfepflicht, BV Art. 15 und 17 und in der Rechtshilfepflicht, BV Art. 61. Auch SchKG Art. 66, 80, 81 II, 89 und StGB Art. 352 und 354 gründen auf dem Prinzip der gegenseitigen Solidarität. Aber auch das Konkordatsrecht der Kantone BV Art. 7 II drückt die Solidaritätspflicht aus sowie die Pflicht der Kantone zur Anwendung der vom Bund erlassenen Gesetze und zur Erlassung notwendiger Vollziehungsvorschriften. Umgekehrt darf der Bund nicht in den Kompetenzbereich der Kantone eingreifen und muss die Kompetenzausscheidungsregeln beachten.
Jüngstes Beispiel eines Verstosses gegen das Solidaritätsprinzip stellte Art. 129, der sog. Wiedervereinigungsartikel der neuen nordjurassischen Verfassung dar. Dieser Artikel wollte dem Kanton Jura die Möglichkeit einräumen, "alle Teile des von der Abstimmung vom 23. Juni 1974 direkt betroffenen Territoriums aufzunehmen, wenn sich das Stimmvolk jener Region auf dem regulären Wege dafür ausgesprochen hat. Das Bundesrecht bleibt vorbehalten".
Die Bundesversammlung nahm dann auch diesen Artikel bei der Genehmigung der Kantonsverfassung von der Genehmigung aus, da er gegen den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue verstösst.[19a]

---

[19] Vgl. F. A. von der Heydte, S. 70

[19a] Vgl. BBl 1977 II 273 ff.; vgl. Sten.Bull. des Nationalrates 1978, S.295

5. Geistesgeschichtliche Grundlagen des Föderalismus

a) Liberalismus

Die persönliche Freiheit des einzelnen ist eine der unveräusserbaren Grundlagen des Föderalismus. Eine Verfassung ohne Freiheitsrechte kann keine föderalistische Verfassung sein, da der Föderalismus als sozial-ethisches Prinzip aufs engste mit der Idee der Freiheit verbunden ist[20]. Nur durch die Gewährleistung der Freiheitsrechte ist eine freie allseitige Entfaltung der Persönlichkeit möglich, die wiederum eine selbständige Urteilsbildung erlaubt. Der Sinn des Föderalismus liegt ja gerade darin, dass dem einzelnen Mitverantwortung für das Funktionieren des Ganzen übertragen wird. Eine solche Mitbestimmung ohne Freiheitsrechte ist daher überhaupt nicht denkbar und ein Widerspruch in sich selber. Der Föderalismus basiert auf der personalistischen Grundlage und bedingt daher den Liberalismus, um überhaupt existieren zu können.

Die horizontale Gewaltenteilung des Rechtsstaates, die Aufgabenkreis und Inhalt der Funktion der einzelnen staatlichen Organe und Gewalthaber rechtlich bestimmt und limitiert, stellt einen bedeutenden Schutz für den einzelnen Bürger dar. Der Föderalismus nun verstärkt diesen Schutz durch die vertikale Gewaltenteilung, indem er die gegenseitige Hemmung und Kontrolle der Gewalten bewirkt und den Bürger vor übermässiger Konzentration staatlicher Macht in einer fernen Zentrale sichert. Er verhindert dessen Auslieferung an staatliche Institutionen, die er nicht mehr durchschauen kann, wie dies etwa in totalitären Staaten der Fall ist[21]. Daher kann die freie Entfaltung der Menschenwürde in einem föderalistisch strukturierten Staat eher gewährleistet werden.

Der Föderalismus baut daher nicht nur auf dem liberalen Prinzip auf, sondern er ist auch eine aktuelle Form, dieses am Leben zu erhalten und weiterzuentwickeln.

---

20 Vgl. W. Kägi (1), S. 67; vgl. auch A. Süsterhenn, S. 29

21 Vgl. dazu auch H. Laufer, S. 54

b) Demokratie

In der Demokratie ist das Volk zugleich Träger und Gegenstand der Herrschaft. Trotzdem soll die Macht des Souveräns nicht verabsolutiert werden, wie dies z. B. in der Theorie Rousseaus der Fall war. Die Verabsolutierung des Souveränitätsgedankens führt letzten Endes zum Dezisionismus, der weder vor- noch überstaatliche Rechtsnormen anerkennt[22].

Auch für die Demokratie ist die Freiheit unabdingbare Voraussetzung. Die selbständige Urteilsbildung und die freie Aeusserung des politischen Willens müssen durch rechtsstaatlichen Schutz gewährleistet sein, ebenso die objektiven Ermittlungen der Wahl- und Abstimmungsergebnisse[23].

Aber auch dann, wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, zeigt sich der wirkliche demokratische Fortschritt und die wirkliche demokratische Gerechtigkeit erst in der Art und Weise, wie die Demokratie verfassungstreue Minderheiten behandelt[24]. In einer föderalistischen Demokratie haben auch die Minderheiten ihre Vertretung. In der Schweiz entscheidet daher nicht nur die Mehrheit der Gesamtbevölkerung über eine Revision der Verfassung, sondern ebenso notwendig ist die Mehrheit der Standestimmen für das Zustandekommen einer Verfassungsrevision[25]. Dabei wird die unterschiedliche Grösse der Kantone, abgesehen von den Halbkantonen, nicht berücksichtigt; eben gerade zugunsten der Minderheiten.

Der Föderalismus bremst die absolutistischen vereinheitlichenden Tendenzen der Demokratie und sichert die Freiheit des einzelnen und seiner Gemeinschaft durch die territoriale und personale Aufgliederung.

---

22 Vgl. W. Kägi (3), S. 3 f.

23 Vgl. W. Kägi (6), S. 54

24 Vgl. W. Kägi (3), S. 2

25 Vgl. BV Art. 123

6. Das Zusammenspiel von Demokratie, Liberalismus und Föderalismus

Die gegenseitige Wechselwirkung von Liberalismus, Demokratie und Föderalismus ermöglicht die wahre Verwirklichung des Rechtsstaates in seinem tiefsten und menschenwürdigsten Sinn.

Diese drei Prinzipien, unterstützt und ergänzt durch die sozialstaatliche Komponente, bilden die Grundlage unserer Verfassung. Demokratie, Liberalismus und Föderalismus sind es, die der materiellen Abänderbarkeit unserer Verfassung gewisse Schranken setzen[26].

Es gibt Rechtsstaaten, die nur auf liberalen und demokratischen Grundlagen beruhen. Aber ein Staat, der nicht föderalistisch strukturiert ist, muss zu seiner Verwaltung riesige Apparate aufbauen. Zudem wird die geschichtliche und kulturelle Vielfalt des Landes leicht vernachlässigt durch eine zentralistische Regierung. Legislative, Exekutive und Judikative lassen weitgehend regionale Unterschiede unberücksichtigt.

So ist es unbestritten, dass ein Rechtsstaat auch ohne föderalistische Struktur funktionieren kann. Klar ist aber auch, dass die Demokratie durch den Föderalismus ergänzt wird und mit seiner Hilfe optimal verwirklicht werden kann. Er verhindert die Verabsolutierung des Souveräns, das Entstehen eines anonymen Herrschaftsmechanismus und erhält die Verantwortung des einzelnen[27].

---

[26] Vgl. zu den materiellen Schranken der Verfassungsrevision: H. Nef, S. S. 108 ff.

[27] Vgl. W. Kägi (1), S. 68

7. Der Sinn des Föderalismus

a) Das Recht der Selbstbestimmung der Glieder

Wie bereits ausgeführt wurde, ist im föderalistischen Bundesstaat die Autonomie der Teile nur im Rahmen einer Einheit möglich, die den Zusammenhalt der Glieder gewährleistet. Die Einheit wird zwar durch die Selbst- und Mitbestimmungsrechte der Glieder begrenzt, nicht aber negiert.
Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, worin sich das Recht der Teile auf Selbstbestimmung äussert.
Die Kantone haben ihren eigenen Herrschaftsbereich. Sie haben ihr eigenes Territorium, das zugleich auch Bundesgebiet ist, das ihnen aber durch die Bundesverfassung gewährleistet wird[28]. Jeder Bürger besitzt neben dem Schweizerbürgerrecht auch ein Kantons- und ein Gemeindebürgerrecht.
Da die Kantone nicht blosse Ausführungs- oder Vollzugsorgane des Bundes darstellen, haben sie für den Bereich ihrer Zuständigkeit ihre eigene Gesetzgebung, ihre eigene Verwaltung und ihre eigenen Gerichte. Die Amtsträger dieser Institutionen verfügen über eigene Kompetenzen, die vom Bund nur im Rahmen der Verfassungsrevision beschränkt werden können.
Es wird oft betont, dass zur substanziellen Selbständigkeit der Kantone die finanzielle Selbständigkeit gehöre. Durch die finanzielle Abhängigkeit vom Zentralstaat würden sie zu blossen Provinzen absinken[29].
In der Schweiz führt dies so weit, dass die Steuerbelastung nicht nur von Kanton zu Kanton verschieden ist, sondern auch unter den verschiedenen Gemeinden.
BV Art. 3 gewährleistet den Kantonen ihren eigenen Kompetenzbereich.
Das Recht der Selbstbestimmung der Glieder ist also verfassungsrechtlich verankert, soweit es nicht durch die verfassungsrechtlichen Bundeskompetenzen beschränkt ist. Diese Beschränkung durch die Bundeskompetenzen stellt jene Einheit dar, die dem ganzen Gebilde den Zusammenhalt gibt und

---

[28] Vgl. BV Art. 5

[29] Vgl. dazu H. Laufer, S. 57

den föderalistischen Bundesstaat rechtlich konstituiert. Da es aber nur eine begrenzte Einheit ist, eine föderalistische Einheit, begrenzt durch das Selbstbestimmungsrecht der Glieder, das nichts anderes ist als deren eigener Kompetenzbereich, unterscheidet sie sich im Wesen von der unitas im Einheitsstaat.

b) Das Recht der Mitbestimmung der Glieder

Die Glieder haben nicht nur ein Selbstbestimmungsrecht, sondern sie sind auch wesentlich an der Bildung des Bundeswillens beteiligt[30]. Auch dieser Faktor unterscheidet sie von blossen Selbstverwaltungskörpern in der Gesamtheit des Staates.

Eine Partialrevision der Verfassung ist nur möglich bei Zustimmung der Mehrheit des Gesamtvolkes und bei Mehrheit der Standesstimmen. Da eine Veränderung der Kompetenzverteilung nur durch Verfassungsrevision möglich ist, muss auch die Zustimmung der Mehrheit der Glieder vorliegen, wenn deren Autonomie zugunsten des Bundes weiter eingeschränkt werden soll[31]. Das Mitbestimmungsrecht der Glieder manifestiert sich also darin, dass bei einer Partialrevision der Verfassung die Mehrheit der Glieder ihre Zustimmung geben müssen, wenn die Revision zustande kommen soll.

Aber auch bei der einfachen Bundesgesetzgebung macht sich der Einfluss der Glieder bemerkbar. Ein Bundesgesetz gilt nur dann als angenommen, wenn beide Kammern, also National- und Ständerat, der Vorlage zustimmen. Kreationsorgan des Ständerates sind die Kantone. Kreationsorgan des Bundesrates ist der Ständerat zusammen mit dem Nationalrat. Somit sind die Kantone indirekt, über den Ständerat, an der Wahl der obersten Exekutive beteiligt.

Die Darstellung zeigt, dass der Bund nicht eine losgelöste Einheit darstellt, sondern in mannigfacher Weise mit den Gliedstaaten verbunden ist, vor allem im Bereich der Legislative. In dieser Wechselbeziehung zwischen Bund und Kantonen kommt das Mitbestimmungsrecht der Glieder zum Ausdruck.

---

30 Vgl. W. Kägi, S. 11

31 Vgl. W. Kägi, S. 11; vgl. BV Art. 123

c) Die vertikale Gewaltenteilung als zusätzliche Begrenzung der staatlichen Macht

In diesem Abschnitt soll die Idee der föderalistischen Demokratie am Prinzip der Gewaltenteilung dargestellt werden. Dieses Prinzip ist generell grundlegend für die Demokratie und soll daher ausführlicher behandelt werden.

Der Föderalismus verfolgt das Ziel, einer einseitigen Machtkonzentration seitens der Zentralgewalt entgegenzuwirken. Dieses Ziel wird in der Schweiz dadurch unterstützt, dass den Kantonen ein eigener Kompetenzbereich zukommt und dass ihnen die Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Willensbildung des Bundes durch die Verfassung gewährleistet ist.

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist in einer föderalistischen Demokratie auf doppelte Weise gesichert:

Nicht nur die funktionelle Gewaltenteilung begrenzt und kontrolliert hier die staatliche Macht, sondern die horizontale Aufteilung der Macht wird ergänzt durch die vertikale Aufteilung zwischen Bund und Kantonen[31a]. Dieses Prinzip wird auch föderative Gewaltenteilung genannt. Wesentlich ist hier, dass beiden rechtlich unabhängigen Staatsgewalten legislative, exekutive und judikative Rechte und Funktionen zukommen und dass beide Gewalten direkt auf Gebiet und Bewohner einwirken. Aber auch das Bundesparlament, das ja ein Bundesorgan darstellt, ist aufgeteilt in zwei Kammern und trägt dadurch zur Kontrolle und Begrenzung der staatlichen Macht bei[32].

Durch das föderalistische Prinzip wird das bisherige Demokratieverständnis hinsichtlich der Gewaltenteilung grundlegend erweitert.

In der Schweiz bezieht der Demokratiebegriff daher auch die liberale Komponente mit ein, die nicht nur auf eine Mehrheit ausgerichtet ist, sondern auch auf eine Minderheit und das einzelne Individuum:

"Die föderalistische Gewaltenteilung bedeutet eine Kontrolle und Hemmung der Macht des Bundes und damit ein Schutz nicht nur der Rechte der Kantone, sondern auch der Rechte der einzelnen Bürger"[33].

31a Die Kantone wiederum sind durch eine weitere Stufe in die Gemeinden aufgeteilt, die im Rahmen ihres autonomen Wirkungskreises die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft selber verwalten.

32 Vgl. A. Süsterhenn, S.14; vgl. W. Kägi (7), S.166 ff.

33 Zitiert bei W. Kägi, S.14

Indem sich Zentralstaat und Gliedstaaten gegenseitig beeinflussen und kontrollieren, verstärken sie das System der "balance of power" und dienen damit der Intensivierung des Rechtsstaates[34]. Denn auch in einer rechtsstaatlichen Demokratie besteht stets die Gefahr, dass die Staatsgewalt demokratiegefährdend konzentriert wird[35]. Hier sei an die bekannten Worte von Montesquieu zu erinnern, die sich im Laufe der Geschichte immer wieder bestätigt haben:

"Que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites"[36].

Diesen Gedankengängen Rechnung zu tragen, wurde die horizontale Gewaltenteilung institutionalisiert. Die vertikale Gewaltenteilung des Föderalismus ist ihre fortschrittliche Ergänzung, die den Menschen und seine Verantwortung in den Mittelpunkt stellt[37]. Es wird deutlich, wie sehr der Föderalismus auf die Gewaltenteilung ausgerichtet ist und wie sehr er zur Vervollkommnung der Demokratie beiträgt[38].
Auch die katholische Kirche hat hierzu eindeutig positive Stellung bezogen. So sagte Papst Pius XI:

"So wie dem einzelnen Menschen nichts entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, was er aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, so verstösst es gegen die Gerechtigkeit, für die grösseren und übergeordneten Gemeinschaften zu beanspruchen, was die kleineren und nachgeordneten Gemeinschaften leisten und zu gutem Ende führen können. Erfahrungsgemäss werden die Kräfte des Menschen am wirksamsten durch seine eigenen Interessen in Bewegung gesetzt"[39].

---

[34] Vgl. H. Laufer, S. 55

[35] Vgl. dazu H. Schäfer, S. 10 und H. Schäfer (1), S. 61

[36] Ch. Montesquieu, XI/4

[37] Vgl. W. Kägi (2), S. 2

[38] Vgl. dazu auch C. -Ch. Schweitzer, S. 44 und E. Strohal, S. 68

[39] Zitiert bei E. Strohal, S. 68

In dieser Formulierung kommt das Subsidiaritätsprinzip in deutlicher Weise zum Ausdruck und mit ihm die Möglichkeit mit Hilfe der föderalistischen Demokratie, die Gefährdung der individuellen Freiheit zu verringern. Dies ist insbesondere heute aktuell, wo die staatliche Macht zunehmend undurchschaubarer wird, sei es durch die moderne Technologie der Verwaltung, sei es dadurch, dass immer neue Aufgaben an den Staat herangetragen werden. Die Unüberschaubarkeit des staatlichen Handelns fördert die Entfremdung des einzelnen Bürgers von "seinem" Staat.

Die föderalistische Staatsstruktur bietet Möglichkeiten, die Staatstätigkeiten und Zuständigkeiten aufzugliedern und sie kontrollierbarer und überblickbarer zu machen[40]. Der politische Prozess wird überschaubarer, und der Bürger, der in einer Demokratie ja eigentlicher Herrschaftsträger ist, fühlt sich weniger anonymen Behörden ausgeliefert in einer föderalistisch strukturierten Demokratie.

Trotzdem machen sich auch im föderalistischen Bundesstaat vereinheitlichende Tendenzen bemerkbar. Diese ergeben sich zum Teil aus jenen Erfordernissen, die die wissenschaftlich-technologische Entwicklung bedingt, zum Teil aber auch aus der Forderung nach sozialer Gerechtigkeit, was gleiche Ausgangslagen fordert. Aber auch die Polarisierung der Wirtschaft in den grösseren Städten und damit das Entstehen grosser Ballungsräume lässt zentralistische Strömungen aufkommen. In grösseren Agglomerationen geht das Verständnis für den Föderalismus und für die Verantwortlichkeit des einzelnen verloren. Die Stadt als Gemeinschaft wird unüberblickbar, das Interesse des einzelnen, selbst daran mitzugestalten, geht verloren, politisches Desinteresse ist die Folge. In kleineren Gemeinden wird der Einfluss, den der einzelne auf das politische Geschehen ausübt, deutlicher sichtbar, der Erfolg oder auch der Misserfolg spornt an, die Mitwirkungsrechte auch tatsächlich auszuüben. Durch die Unüberschaubarkeit der Stadt fühlt sich der Bürger dort verwaltet, er resigniert. Ihm ist es lieber, wenn die gesamte Staatstätigkeit zentral geleitet wird, wenn Einheitlichkeit gegeben ist. Er will nicht mehr gestaltend mitwirken, da ihm sein Einfluss

---

[40] Vgl. H. Laufer, S. 54

zu gering erscheint; daher lässt er sich lieber lenken.
Eindrücklich sind die Ergebnisse einer Umfrage betreffend das Kreationsorgan der Richter. In der Stadt Zürich und in der Gemeinde Andelfingen wurde eine Anzahl Leute befragt, ob sie die Wahlorgane der Friedensrichter, Bezirksrichter, Oberrichter und Bundesrichter kennen. Eine zusätzliche Frage war, ob es noch Laienrichter gäbe.
Bei den Friedens- und Bezirksrichtern, wo das Volk selber Wahlorgan ist, gaben in Zürich 43% bzw. 39% der Befragten eine richtige Antwort. In Andelfingen hingegen 65% bzw. 78%. Noch eindeutiger war das Ergebnis bei der Frage nach den Laienrichtern. In Zürich wussten 25% der befragten Personen, dass es das Laienrichtertum gibt; in Andelfingen waren es 85%. Auch wenn diese Zahlen keine repräsentative Statistik darstellen, da ein relativ kleiner Personenkreis befragt wurde, in Zürich waren es 194, in Andelfingen 60, so mögen sie doch einen Eindruck vermitteln. In der kleinen Gemeinschaft bleibt der Gemeinschaftssinn und das Verantwortungsbewusstsein eher erhalten, die Verhältnisse sind eher überblickbar und das politische Interesse bleibt am Leben[41]. Es ist offensichtlich, dass die grösste Gefährdung des Föderalismus von den Grosstädten ausgeht, wo der Bürger den Sinn der föderalistischen Staatsstruktur nicht mehr deutlich vor Augen hat und daher auch kein Verständnis mehr dafür aufbringen kann.

8. Vor- und Nachteile der föderalistischen Struktur

Wie wir gesehen haben, trägt der Föderalismus Wesentliches dazu bei, Demokratie und Rechtsstaat optimal zu verwirklichen. Seine Vorteile liegen in der doppelten Gewaltenteilung, die eine stärkere rechtsstaatliche Kontrolle ermöglicht und die Uebersteigerung des Staates zum "Leviathan" verhindert. Das föderalistische System ist demokratieadäquater als das zentralistische, indem es dem einzelnen Bürger mehr Partizipationsmöglichkeiten und mehr eigene Verantwortung belässt und zudem auch die Rechte der Minderheiten schützt. All diese Punkte rechtfertigen eine föderalisti-

---

[41] Näheres zu dieser Untersuchung bei F. Matter, 3. Kap., Paragraph 10

sche Staatsstruktur und lassen sie als wünschbar erscheinen. Trotzdem sollte man die Nachteile, die sie mit sich bringt, nicht übersehen und verschweigen, sondern vielmehr ins Auge fassen, um die Ursachen aufzuspüren und zu eliminieren. Der Föderalismus ist keine starre Konstante, die man belassen muss, wie immer sie ist. Er ist flexibel und kann und soll sich veränderten Gegebenheiten anpassen.[41a] Dies ist eine seiner Stärken, die ihm hilft, auch in Zukunft zu bestehen. Es wäre falsch, nur die Nachteile des Föderalismus zu betrachten und zu kritisieren. Wirksamer ist es, die Gefahren für den Föderalismus zu erfassen, die sich nachteilig auf ihn auswirken.

Durch die Einführung der Niederlassungs- und Religionsfreiheit unter den einzelnen Kantonen wurden die einst in sich geschlossenen Gemeinde- und Kantonseinheiten mehr und mehr aufgelöst[42]. Gesamtschweizerisch gesehen waren 1976 noch 21% der Bevölkerung Bürger ihrer Wohngemeinden. 29% waren Bürger anderer Gemeinden des Wohnkantons und 32,8% waren Bürger anderer Kantone. In den Kantonen sieht das Verhältnis folgendermassen aus:

Zürich	22,9%	17,8%	40,3%
Bern	14,0%	56,6%	19,0%
Basel-Stadt	38,5%	3,3%	40,6%
Genf	14,6%	13,0%	38,7%
Uri	34,7%	33,4%	24,0%
Obwalden	48,1%	16,5%	28,8%
Appenzell I. Rh.	75,3%	1,4%	14,9%

Auch in den einzelnen Städten ergibt sich ein interessantes Bild:

Zürich	33,3%	9,6%	39,6%
Bern	5,1%	52,7%	28,3%
Basel	40,6%	0,5%	40,7%
Chur	4,8%	47,2%	32,4%
Schaffhausen	15,5%	12,7%	50,2%

---

42 Vgl. dazu D. Schindler (5), S. 64 f.

41a Vgl. D. de Rougemont(1), S. 185ff.; vgl. auch P. Saladin, S. 350

Diese Zahlen[43] zeigen, wie gering zum Teil die Anzahl der Bürger ist, die in ihren Heimatgemeinden oder Heimatkantonen wohnen. Diese Situation trägt dazu bei, den Föderalismus zu schwächen. Der Wille der Bürger zur politischen Mitverantwortung und Mitbestimmung ist viel eher da, wenn sie ihre politischen Rechte und Pflichten in einer Gemeinde ausüben, der sie angehören und mit der sie sich verbunden fühlen.

Diese Wanderbewegungen haben ihre Ursache auch teilweise darin, dass die grossen Wirtschaftsunternehmen, die Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, in den grösseren Städten angesiedelt sind. Diese Wirtschaftskonzentrationen haben zudem eine andere negative Wirkung auf den Föderalismus. Die Wirtschaftsverbände haben immer mehr Einfluss auf den Staat gewonnen. Beim Gesetzgebungsverfahren der Bundesgesetze sind die Vertreter der Wirtschaftsverbände als Experten an der Ausarbeitung des ersten Entwurfes beteiligt. Der Einfluss, den sie in dieser ersten Phase geltend machen können, ist nicht zu unterschätzen, denn die Kantone haben keine Einwirkungsmöglichkeiten dieser Art im ersten Stadium der Gesetzesentwürfe[44]. Aber nicht nur in den Expertenkommissionen sind die Wirtschaftsverbände vertreten, sondern auch im Vernehmlassungsverfahren. Einzelne Artikel der Verfassung sehen vor, dass die Gesetzesentwürfe einer gewissen Zahl von Verbänden zur Vernehmlassung zugestellt werden. Auch die Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung, das der Bundesrat am 6. Mai 1970 erliess, sieht vor, dass die zuständigen Organisationen anzuhören sind, falls das Bundesrecht dies vorschreibt[45].

Die starke Position der Wirtschaftsverbände konkurrenziert oder überwiegt zum Teil den Einfluss, den die Kantone auf die Bildung des Bundeswillens ausüben können. Dies ist ein den Föderalismus gefährdendes Element, das sich auch negativ auf die Einstellung des Bürgers zum Staat auswirkt. Auch dies beeinträchtigt die Motivation des Bürgers, aktiv am politischen Geschehen teilzunehmen, denn er sieht, dass die wirtschaftlich Mächtigen in ei-

---

[43] Näheres zu dieser Statistik vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, S. 26

[44] Vgl. D. Schindler (5), S. 66 f.

[45] Vgl. Art. 12 I der Richtlinien; vgl. BV Art. 32 III, 34 ter IV, 27 ter II

nem Stadium Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundes ausüben, wo selbst der Kanton noch nicht auf die Gestaltung einwirken kann und schon gar nicht der einzelne Bürger.

Ein weiteres Problem stellt heute die Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen einerseits und zwischen Kantonen und Gemeinden andererseits dar. In der ersten Zeit des Bundesstaates waren die Kompetenzen von Bund und Kantonen genau abgegrenzt. Heute sieht das Bild anders aus. Die Gesetzgebung von Bund und Kantonen weist eine enge Verflechtung zwischen eidgenössischen und kantonalen Kompetenzen auf. Die Ursache dafür liegt teilweise im pragmatischen Vorgehen bei der Uebertragung von einst gliedstaatlichen Kompetenzen an den Bund und zudem darin, dass die Bundeskompetenzen nach verschiedenen Kriterien festgelegt wurden. Das Neben- und Uebereinander der Kompetenzen, das sich daraus ergab, führte dazu, dass heute die kantonalen Zuständigkeiten schwierig fassbar sind und nur noch auf sehr wenigen Gebieten wirklich eigenständige Kompetenzen darstellen. Eine Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen wird daher dahingehend gefordert, dass einerseits der Zuständigkeitskreis der Kantone wieder eindeutiger abgegrenzt werden sollte, in welchem ihnen ein genügend grosser Entscheidungsspielraum zukommt, um die bundesstaatliche Ordnung zu stärken und zu erhalten. Andrerseits wird auch eine vermehrte Koordination und Kooperation zwischen Bund und Kantonen verlangt, um die Grenzen zwischen den beiden Zuständigkeitsbereichen fliessender und elastischer gestalten zu können, insbesondere dort, wo gesamtschweizerische Regelungen angezeigt sind im grösseren Rahmen, die nähere Ausgestaltung aber durchaus den Kantonen überlassen werden kann.[45a]

Dieser Problemkreis führt automatisch zu einer Infragestellung der heute geltenden Finanzordnungen. Dabei ist wohl der grösste Mangel die noch stets fehlende Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen und selbst zwischen den einzelnen Gemeinden. Gerade bei Nachbargemeinden von Städten sind solche Unterschiede höchst stossend. Oft benutzen die Bewohner der Nachbargemeinden die Infrastruktur der angrenzenden Stadt, ohne dafür einen Steuerbeitrag zu leisten. Der Steuerfuss der Stadt ist daher auch ent-

---

45a Vgl. Bericht der Expertenkommission 1977, S. 89ff., 95f.; Schlussbericht 1973, S. 265ff., 271ff., 287ff., 296ff.

sprechend höher verglichen mit dem Steuerfuss der angrenzenden Gemeinden. Die föderalistische Lösung im Bereich des Steuerwesens verunmöglicht zudem eine sozialere Ausgestaltung der Steuern an und für sich. Setzt ein Kanton eine Progression fest, die weiter hinaufreicht als bisher, um damit die unteren und vor allem die mittleren Einkommen zu entlasten, so muss er mit grosser Wahrscheinlichkeit damit rechnen, dass Wirtschaftsunternehmen in steuergünstigere Kantone abwandern[45b]. Auf diesem Gebiet wäre daher nach meiner Ansicht eine einheitliche Lösung wünschbar. Dies wäre nicht nur für den einzelnen Bürger von Vorteil, sondern auch für die Kantone und Gemeinden. Finanzschwächere Kantone und Gemeinden sind nicht in der Lage, ihren Aufgabenkreis mit eigenen finanziellen Mitteln zu erfüllen. Daher sind sie auf Bundessubventionen angewiesen, was sie wiederum in ein Abhängigkeitsverhältnis zum Bund versetzt. Bei einer einheitlichen gesamtschweizerischen Besteuerung könnten die Einnahmen entsprechend den Aufgabenzuständigkeiten umverteilt werden, ohne dass dies die Selbständigkeit der Kantone berühren würde, da der Vorgang bei allen Kantonen zutreffen würde und aufgrund einer Rechnungsbasis erfolgen würde, die Aufgaben und Ausgaben zueinander ins Verhältnis setzen würde.
Ein weiteres Problem stellt sich bei der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Oft ist es unergiebig und eine zu starke finanzielle Belastung für die einzelnen Gemeinden, wenn jede Gemeinde ihre Aufgaben, wie Spitalwesen, Abfallbewirtschaftung, Feuerwehr etc. allein durchführt. Effektiver wäre hier ein regionaler Zusammenschluss, je nach Sach- oder Aufgabengebiet, der diese Aufgaben gemeinsam übernimmt. Es haben sich auch tatsächlich zahlreiche Gemeinden in öffentlich-rechtlichen Zweckverbänden zusammengeschlossen, um diese Aufgaben gemeinsam zu lösen. Der Nachteil dieser Zweckverbände liegt aber darin, dass dem Bürger die direkt-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten entzogen werden, da die wichtigen Entscheide durch die Delegiertenversammlung gefällt werden. Aber gerade auf Gemeindeebene ist ein solches Vorgehen sehr schädlich für das föderalistische Verständnis. Die Gemeinde ist die Gemeinschaft, mit der sich der Bürger noch am ehesten und stärksten verbunden fühlt.

[45b] Vgl. Möglichkeiten der Durchsetzung der Steuerharmonisierung in der Schweiz, Bericht einer Arbeitsgruppe an die Konf. d. kant. Finanzd.

Auf dieser Stufe sollten daher die Mitwirkungs- und Mitverantwortungsmöglichkeiten auf keinen Fall abgebaut werden.[45c] Auch auf diesem Gebiet müssen neue Lösungen gefunden werden, die das föderalistische Verständnis unterstützen und fördern, und die mithelfen, die föderalistische Staatsstruktur am Leben zu erhalten und auf optimale Weise zu verwirklichen.

II. FOEDERALISMUS AUF HOEHERER EBENE

1. Die internationale Perspektive

In diesem Abschnitt geht es um die Anwendbarkeit der föderalistischen Struktur auf internationaler Ebene, wobei in erster Linie die Staaten West-Europas im Blickfeld sind. Hier kann man sich fragen, welche Vorteile ein föderalistisch geeintes Europa mit sich bringen würde, sowohl für die daran beteiligten Staaten als auch betreffend die weltpolitischen Auswirkungen. Interessant ist zudem, welche Tendenzen in der politischen Gesamtkonstellation eine europäische Integration begünstigen könnten.

Die Hindernisse für eine föderalistische Einigung in Europa sind immer noch zahlreich und zudem tief in der Tradition verwurzelt. Die Geschichte Europas hat in den letzten Jahrhunderten vor allem ein Ergebnis gezeitigt: die Entstehung und feste Verankerung der Nationalstaaten.

Die historisch-politisch-gesellschaftlichen Gründe dieser Entwicklung, die z. B. in Afrika durch den Einfluss des Kolonialismus völlig anders verlaufen ist, werden im Rahmen dieser Arbeit nicht berücksichtigt. Ich beschränke mich hier vor allem auf ihre Auswirkungen auf das Europa von heute.

Trotz zahlreicher internationaler Organisationen liegt das Schwergewicht heute noch immer bei den einzelnen souveränen Staaten. Diese verfügen in ihrem Bereich über das Machtmonopol. Dies macht sich vor allem in der Aussenpolitik zum Teil nachteilig bemerkbar. Nationalismus und Souveränitätsgedanke stellen noch stets die stärksten Faktoren dar. Dadurch ist latent stets auch die Gefahr neuer Kriege gegeben. Das Anliegen des Föderalismus auf einer überstaatlichen Ebene liegt daher in der rationalen Lösung von Problemen, in der Friedenssicherung allgemein.

[45c] Zum Anschlussvertrag und Zweckverband vgl. E.A.Brugger und G.Häberling, S.654 ff., vgl. auch S.508 ff;S.539 ff.;S.546 ff.;S.639 ff.

Die Realisierung der föderalistischen Staatsstruktur in nationalen Bundesstaaten genügt heute nicht mehr, sondern das Denken in föderalistischen Kategorien muss auch auf die europäische Ebene ausgedehnt werden. Gerade für die politische und wirtschaftliche Einigung Europas bietet sich die föderalistische Struktur als geeignetes Verfassungsmodell an. Das grösste Hindernis bei einem Zusammenschluss liegt in der Aufgabe der nationalstaatlichen Souveränität. Bei einem föderalistischen Zusammenschluss verlieren die Mitglieder ihre politische Selbständigkeit nur partiell, während sie in anderen Bereichen voll zuständig bleiben. Zudem sind sie auch in jenen Gebieten, die der Gemeinschaft übertragen worden sind, durch das Mitbestimmungsrecht und das Mitwirkungsrecht in den entsprechenden Organen weiterhin vertreten.

" Le fédéralisme permet d'éviter deux extrêmes qui dans le passé furent également funestes à l'Europe:
l'unité réalisée par la force dans la centralisation, ou la liberté dans l'anarchie.
Seul le fédéralisme permettra aux nations de dépasser sans heurts un nationalisme qui n'est plus à la mésure de notre temps"[46].

Bei der Verwirklichung eines wirksamen Zusammenschlusses, d.h. bei einer Organisation mit handlungsfähigen Organen, müsste allerdings vom absoluten Souveränitätsanspruch des Nationalstaates abgesehen werden[47]. Auch die heutige weltpolitische Lage macht den europäischen Föderalismus notwendig und begünstigt ihn. Politische, wirtschaftliche und militärische Macht sind in der heutigen Staatengesellschaft auf ein paar wenige Grossstaaten konzentriert. Für die Entwicklung der Grossindustrien und der aufwendigen wissenschaftlichen Forschungen sind Grossräume notwendig, schon aus finanziellen Gesichtspunkten[48]. Ein Zusammenschluss ist daher

---

[46] F. Cadis, S. 8

[47] Vgl. dazu M. Albertini, S. 199; C. Ch. Schweitzer, S. 53; nähere Ausführungen zum Souveränitätsbegriff folgen im 2. Teil, 3. Kapitel.

[48] Vgl. R. L. Bindschedler (1), S. 4 f.

schon aus diesen Gründen nötig, will Europa aktuell bleiben. Wichtig ist ausserdem, dass die USA, wenn auch Konkurrenz Europas, so doch auch immer Partner, gewisse nationalistische Rückzugserscheinungen erkennen lassen. Von einer Wiederholung der Politik der Isolation kann allerdings noch nicht die Rede sein.

Der US-amerikanische Rückzug betrifft dabei nicht nur Ost-Asien, sondern, zwar in sehr viel schwächeren Form, ebenso Europa. Z. B. machte auch der Austritt Frankreichs aus der NATO den Rückzug amerikanischer Truppen aus Frankreich nötig. Die Gründe für diese Entwicklung liegen teilweise in den Enttäuschungen, die den Amerikanern die bisherige Interventionspolitik gebracht hatte, vor allem in Vietnam. Aber auch innenpolitische Schwierigkeiten tragen zu diesem Verhalten bei. Auch wenn sich die Folgen dieser amerikanischen Politik erst in Umrissen abzeichnet, kann doch schon heute gesagt werden, dass in der Pazifikregion der Einfluss Japans und der VR China zunehmen wird. In Europa ist es vor allem die Bedrohung seitens der UdSSR, die sich positiv auf den Willen zu einem europäischen Zusammenschluss auswirkt[49].

Der europäische Föderalismus hat sein eigenes Wesen und muss nicht vollständig mit dem nationalstaatlichen Föderalismus gleichgesetzt werden, obwohl die Prinzipien und Ziele dieselben sind. Die erste Voraussetzung ist die klare Absage der Staaten an jeden nationalstaatlichen Isolationalismus. Diese Politik wird heute von allen Mitgliedstaaten der EG unterstützt. Sie waren aus freiem Willen und kraft eigener Einsicht bereit, auf gewissen Gebieten ihre nationalen Interessen einem Gemeinschaftsinteresse nachzuordnen. Durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes sind die Ansätze für europäisches Denken gegeben worden. Institutionell kommt die wirtschaftliche Integration in gemeinsamen Organen zum Ausdruck, die an föderalistischen Prinzipien ausgerichtet sind und auch politisches Gewicht haben.

Dass sie an föderalistischen Prinzipien ausgerichtet sind, zeigt sich darin,

---

[49] Vgl. R. L. Bindschedler (1), S. 19 ff.; vgl. auch K. Carstens, S. 97 ff.

dass die Mitgliedstaaten auf einem gewissen Bereich auf ihre Hoheitsrechte zugunsten der Gemeinschaftsorgane verzichtet haben. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die einzelnen Mitgliedstaaten auf ihre Souveränität verzichtet haben. Nur auf jenen Gebieten, die unumgänglich zur Erreichung des gemeinsamen Ziels in der Gemeinschaftshoheit liegen müssen, haben die Mitglieder auf ihr Selbstbestimmungsrecht verzichtet[50].
Dieser Verlust wiegt aber nicht so schwer, denn die Mitgliedstaaten sind Kreationsorgane der Gemeinschaftsorgane und zudem sind sie ja selber in ihnen vertreten. Für das Selbstbestimmungsrecht, das sie auf ihrem nationalstaatlichen Gebiet aufgegeben haben, haben sie ein Mitbestimmungsrecht an der ganzen Gemeinschaft gewonnen, das unter Umständen politisch wichtiger sein kann.
Der Bereich der Wirtschaft ist für alle Mitgliedstaaten ein entscheidender. Ueber ihn übt die Gemeinschaft grossen Einfluss auf die Mitgliedstaaten aus. Da die Gemeinschaft selber durch den gemeinsamen Wirtschaftsmarkt in der weltpolitischen Konstellation grösseres Gewicht erhält, hat sie auch politischen Charakter[51].
Zusammenfassend kann gesagt werden, dass ein überstaatlicher Föderalismus, insbesondere auf europäischer Ebene, die Möglichkeit für eine Friedensordnung gibt. Den Mitgliedstaaten einer supranationalen Gemeinschaft belässt er ein grosses Mass an Selbstbestimmung und gewährleistet die möglichst freie und chancengleiche Entfaltung aller Menschen auf diesem Raum. Dabei spielt die Nationalität keine Rolle, sondern die Zugehörigkeit zu der grösseren Gemeinschaft ist entscheidend.

---

50 Vgl. K. H. Walper, S. 88; vgl. auch Ch. Dominicé, S. 7

51 Vgl. dazu K. Carstens, S. 97

2. Die Stellung der Schweiz

Im folgenden geht es darum, einige Aspekte eines schweizerischen Beitrittes zur Europäischen Gemeinschaft näher zu betrachten. Dabei ist an erster Stelle festzuhalten, dass jeder neue Beitrittskandidat die drei Gemeinschaftsverträge, d.h. EWG-Vertrag, Vertrag über die Montanunion und Euratom, akzeptieren muss, ebenso das Gemeinschaftsrecht, das auf Grund der Kompetenz der Gemeinschaftsorgane ergangen ist, die politische Zielsetzung und die bereits festgesetzten Zukunftspläne. Gerade letztere gehen dabei in mancher Hinsicht über die ursprünglichen Vertragsziele hinaus, z. B. bezüglich der Schaffung einer Währungsunion[52].

Es gibt eine Reihe von Argumenten, die einen schweizerischen EG-Beitritt für unvereinbar halten mit dem politischen Selbstverständnis der Schweiz, mit ihren politischen und wirtschaftlichen Traditionen.

- Im Bereich der Aussenpolitik wird vor allem der Grundsatz der Neutralität angeführt, der durch einen schweizerischen EG-Beitritt verletzt würde. Dies insbesondere, da das Endziel der EG eine politische Einigung mit stärkerer Durchsetzbarkeit in der Gesamtkonzeption der Aussenpolitik darstellt[53].

- Im Bereich der Innenpolitik wird auf das staatsrechtliche Problem verwiesen. Ein Beitritt würde Eingriffe in die direktdemokratischen Volksrechte bedeuten, wie Gesetzgebungsverfahren, Referendum und Initiative. Aber auch die föderalistische Staatsstruktur würde nicht unangetastet bleiben[54].

Neben den rechtlichen und politischen Widerständen gegen einen EG-Beitritt der Schweiz stehen vor allem auch wirtschaftliche Argumente, die sich dem entgegenstellen. Auf dem Agrarsektor würde die Anpassung des Preisniveaus an die EWG-Preise eine starke Senkung des Nettoeinkommens der

---

52 Vgl. dazu P. R. Jolles, S. 18 f.; BBl 1972 I 656 f.

53 Vgl. BBl 1971 II 753/755; vgl. D. Schindler (4), S. 281 ff.

54 Vgl. dazu BBl 1971 II 754

Landwirte bewirken, das Umsatzsteuersystem müsste auf die EWG-Mehrwertsteuer umgestellt werden und für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte müsste eine besondere Regelung gefunden werden[55]. Aber auch die Zölle spielen eine zentrale Rolle. Die Schweiz gehört zu den Ländern mit relativ niederen Zöllen. Daher hat sie kein Interesse, sich in einen Markt einzuordnen, der sich durch höhere gemeinsame Aussentarife schützt, denn Zollerhöhungen verteuern die Produktionskosten.[56].
Zur Illustration des Widerstandes gegen einen schweizerischen Vollbeitritt zur EG möchte ich folgende Meinung zitieren:

"Man hat in früheren Zeiten in EWG-Kreisen der Schweiz vorgeworfen, mit ihrem Wunsch nach einem gegenseitigen zollfreien Handel für Industrieprodukte suche sich unser Land die Rosinen aus dem europäischen Kuchen, ohne die weniger süssen Teile mitessen zu wollen. ... Die schweizerischen Handelspolitiker sind Realisten, und sie suchen zu Recht wie ihre ausländischen Kollegen für ihr eigenes Land möglichst viele Vorteile zu erzielen. Die Arbeit der schweizerischen Unterhändler, begünstigt durch die politische Konstellation der Erweiterung der EWG, verdient die beste Note. Wir haben die gewünschten Rosinen erhalten"[57].

Diese Aeusserung bezieht sich auf das Assoziationsabkommen, das die EG mit der Schweiz abgeschlossen hat und das am 22. Juli 1972 in Brüssel unterzeichnet wurde. Selbstverständlich spielen nationale Interessen auch bei den Mitgliedstaaten der EG eine entscheidende Rolle, und dies ist auch legitim. Es ist aber ein gewaltiger Unterschied, ob Politiker legitime nationale Interessen vertreten, dabei den Versuch machen, sie mit den Interessen der Gemeinschaft zu vereinbaren, oder ob nationale Interessen die oberste Maxime politischen Handelns darstellen, ungeachtet dessen, ob sie auf Kosten der Partner gehen.

---

55 Vgl. dazu BBl 1971 II 752; vgl. dazu die besonder Regelung in Luxemburg, in: Protokoll betreffend das Grossherzogtum Luxemburg, Art. 1 und 2, im Anhang zum EWG-Vertrag.

56 Vgl. F. Nemschak, S. 148

57 Zitat von R. Bosshard, S. 15

Die starke wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem Gemeinsamen Markt soll durch folgende Zahlen belegt werden:
Der Export schweizerischer Güter nach EG-Staaten betrug 1975 43,4%, 1976 45%. Demgegenüber betrug der Export zu EFTA-Staaten 1975 12,2% und 1976 11,5%. Der Import von Gütern aus EG-Staaten in die Schweiz betrug 1975 66,3% und 1976 66,5%. Der Import von Gütern aus EFTA-Staaten in die Schweiz betrug 1975 lediglich 8,6% und 1976 7,9%[58].
Diese Zahlen zeigen, wie stark die Schweiz bereits heute faktisch in den Gemeinsamen Markt integriert ist. Wirtschaftliche Krisen und Konflikte in Europa treffen daher auch die Interessen der Schweiz[59]. Das Faktum der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit den EG-Staaten wirft daher die Frage auf, ob nicht ein vollwertiger EG-Beitritt wünschenswert wäre, da unser Beitritt die Gemeinschaft stärken würde, ein einiges und starkes Europa aber auch uns schützen würde.
Weiter ist zu einem Vollbeitritt der Schweiz zur EG zu sagen, dass von mancher Seite Befürchtungen geäussert werden, die Schweiz würde durch einen EG-Beitritt ihre unbeschränkte Souveränität verlieren, ihre nationalen Eigenheiten könnten verwässert werden und dass dieser kleine Staat in politische Konflikte hineingezogen werden könnte, die seine eigenen Interessen nicht direkt berühren. Die Schweiz zog daher einem EG-Beitritt die Mitgliedschaft in der EFTA vor, da diese den Weg der funktionellen Integration gewählt hat. Demgegenüber verfolgt die EG eine supranationale Integrationspolitik mit dem Endziel der politischen Integration Europas.
Es wurde dannargumentiert, dass den EFTA-Mitgliedern eine weitaus grössere Souveränität verbleibe, insbesondere was die Handlungsfreiheit in der Wirtschaftspolitik gegenüber Drittstaaten anbetrifft[60].
Bei der Argumentation mit dem Souveränitätsbegriff ist nun aber Vorsicht geboten. Hier wird stets von der formalen Souveränität ausge-

---

58 Diese Angaben stammen von der eidgenössischen Zolldirektion in Bern

59 Vgl. dazu BBl 1971 II 751

60 Vgl. den Standpunkt von G. Winterberger, in: G. Winterberger (1), S. 283 ff.

gegangen, wobei die faktische Souveränität oft unberücksichtigt bleibt. Selbstverständlich geniesst die Schweiz staatliche Souveränität im völkerrechtlichen Sinne. Die staatliche Handlungsfreiheit aber, die auf der Souveränität beruht, ist relativ zu verstehen.[60a] Die Schweiz als Kleinstaat kann kaum allein die Weltpolitik beeinflussen. Sie steht im politischen Weltgeschehen drin und muss sich danach ausrichten. Um ihre Interessen durchsetzen zu können, muss sie sich nach Partnern umsehen, die ähnliche Interessen haben. Ihre tatsächliche, faktische Souveränität ist daher keinesfalls absolut. Dies führt denn auch dazu, dass die Bindung eines Staates an eine Mehr-Staaten-Gemeinschaft zu einer Stärkung jedes einzelnen Staates führt und zudem zu einer Stärkung der Souveränität. Durch den Zusammenschluss und durch eine einheitliche politische Ausrichtung gewinnt jeder Staat in der politischen Gesamtkonstellation an Gewicht. Jeder der Mitgliedstaaten ist von der Bindung betroffen, jeder wird durch die Gemeinschaft gestärkt. Als solche Gemeinschaft bietet sich für die Schweiz die Europäische Gemeinschaft an. Ihre Mitglieder gehören nach wirtschaftlicher Verfassung, Staatsgedanke und Kultur prinzipiell in die gleichen europäischen Traditionen wie die Schweiz. Gemeinsam mit den übrigen europäischen Staaten kann die Schweiz ihre Souveränität sichern, genauso wie die Kantone bei der Gründung des Bundesstaates eine zentrale Institution benötigten, um ihre Eigenheiten aufrechtzuerhalten.

Der Einschränkung der formalen Souveränität im Interesse der Gemeinschaft stehen adäquate Gegenleistungen gegenüber. Sie bestehen in erhöhter politischer und militärischer Sicherheit und in der Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten. Jedes Land, nicht nur die Schweiz, stellt gewissermassen einen Sonderfall dar in einer internationalen, hier europäischen Staatengemeinschaft. Trotz der Uebertragung von einzelnen Hoheitsrechten bleibt das politische Schwergewicht weiterhin bei den Nationalstaaten[61]. In der Schweiz wurde der Weg des Assoziierungsvertrages gewählt. Dies mag formellrechtliche Vorteile haben, indem die formale Souveräni-

---

[61] Vgl. dazu R. Bindschedler (1), S. 28 ff.

[60a] E. Bonjour, NZZ vom 17.4.1978, Nr. 88, S. 16.

tät unangetastet bleibt und weiterhin freie Vertragsfähigkeit der Schweiz gegenüber Drittstaaten besteht. Dafür gewährt der Assoziierungsvertrag keine Mitbestimmungsrechte in der Gemeinschaft.

Behauptet man, das Freihandelsabkommen berühre die Selbstbestimmung der Schweiz in keiner Weise, so geht man von formaljuristischem Denken aus. Denn je stärker sich die EG stabilisiert, umso mehr wird die Schweiz durch das Kraftfeld dieser Gemeinschaft beeinflusst. Da sie aber kein Mitbestimmungsrecht in der Gemeinschaft besitzt und ihre politische Handlungsfreiheit faktisch eingeschränkt wird, bedeutet dies eine weit grössere Einbusse an Selbstbestimmung und Unabhängigkeit[62].

Gerade die kleinen Staaten sollten ein Interesse haben an einer möglichst starken und unabhängigen Zentralgewalt, die den grösseren Mitgliedstaaten notfalls entgegentreten kann. Auch die Meinung, der "Pragmatismus" -bezüglich des Freihandelsabkommens zwischen der EG und der Schweiz- funktioniere so gut, und die Beziehungen der Schweiz zu ihren Nachbarländern seien so gut, dass man von einer Vollmitgliedschaft in der EG absehen könne, wird sich langfristig als nicht haltbar erweisen. Die Probleme beider Seiten sind gemeinsam bezüglich Umweltschutz, Energieversorgung, Währungspolitik, Forschung etc. und sollten daher auch gemeinsam gelöst werden. Es fragt sich aber, ob das pragmatische Vorgehen einerseits und das Festhalten an Neutralitätspolitik und Souveränitätspolitik andrerseits langfristig gesehen zufriedenstellende Ergebnisse hervorbringt. Weiter fragt es sich, ob das Festhalten an der formalen Souveränität unter Verzicht auf Mitbestimmungsrechte in der Gemeinschaft nicht schlussendlich zu einer Satellitisierung der neutralen Staaten in Europa führen wird[63].

Es soll auch nicht übersehen werden, dass bei der EG eine ständige Erweiterung stattfindet. Am 1. Januar 1973 wurde die Gemeinschaft erstmals von sechs auf neun Mitglieder erweitert. Dänemark, Grossbritannien und

---

62 Vgl. dazu A. Riklin, S. 4 ff.

63 Vgl. die Auseinandersetzung mit dieser Problemstellung bei B. von Tscharner, S. 20ff.

Irland kamen hinzu. Zwischen den meisten europäischen Staaten und der EG bestehen Handelsabkommen. Die zweite Erweiterungsrunde der EG wurde am 27. Juli 1976 eröffnet, indem Verhandlungen über den Beitritt Griechenlands aufgenommen wurden. Dieses hatte am 12. Juni 1975 sein offizielles Beitrittsgesuch überreicht. Portugal folgte am 28. März 1977 und Spanien am 28. Juli 1977[64]. Obwohl versucht wird, den Beitritt dieser drei Länder zu verzögern, indem von ihnen eine vorherige Hebung der Wirtschaft verlangt wird, ist die erneute Erweiterung unausweichlich. Auch dadurch besteht für die Neutralen die Gefahr, dass sie in eine Isolation geraten könnten. Denn ihr Eigengewicht reicht nicht aus für eine eigenständige Kraft innerhalb Europa[65].

---

64 Vgl. zur zweiten Erweiterungsrunde der EG: Europa Archiv, 1977, 19, D 523

65 Vgl. zur Erweiterung der Gemeinschaft und zur Stellung der Neutralen: L. Tončić-Sorinj, S. 701 ff. Zum Oesterreichischen Bundesstaat vgl. Föderalismus in Oesterreich; ebenso F. Esterbauer, Die Stellung Oesterreichs im Europäischen Integrationsprozess und die Möglichkeit einer EG-Mitgliedschaft, S. 123ff

2. TEIL: DIE FOEDERALISTISCHE STAATSSTRUKTUR DER SCHWEIZ UND DAS RECHT DER EUROPAEISCHEN GEMEINSCHAFTEN

EINLEITUNG:

Die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes ist auf die Dauer nur möglich, wenn die Ausübung der handelspolitischen Kompetenzen zentralisiert wird. Dies bedeutet für die einzelnen Mitgliedstaaten, dass sie auf gewissen Gebieten zugunsten einer zentralen supranationalen Gewalt auf ihre Hoheitsrechte verzichten müssen.

Das Ziel der Gemeinschaftsverträge liegt darin, unter den unterzeichnenden Staaten eine Wirtschaftsgemeinschaft zu gründen, die nicht nur den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet, sondern auch den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.

Um dies zu erreichen, mussten die nationalen Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Gemeinsamen Marktes stark eingeschränkt werden. Kompetenzen im Bereich des Zollwesens, der Handelspolitik, der Landwirtschaft, des Kartellrechts, der Freizügigkeit und Niederlassung und der Verkehrspolitik mussten aus dem nationalen Kompetenzbereich in einen supranationalen transferiert werden.

Nur so können die gemeinsamen Interessen wirkungsvoll verfolgt werden; die Gemeinschaft wird handlungsfähig, da sie nun mit eigenen Kompetenzen ausgestattet ist. Damit die Gemeinschaft auch tatsächlich funktionieren kann, mussten auch im internen Bereich der Mitgliedstaaten untereinander die Gesetzgebung in gewissen Bereichen koordiniert werden. Die Koordinierung hat man allerdings auf ein für die Gemeinschaft unbedingt erforderliches Mass beschränkt. Eine Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften war erforderlich, vgl. EWGV Art. 3 I lit. h.

Auch im finanziellen Bereich mussten Eingriffe in die absolute Souveränität der Mitgliedstaaten erfolgen. Durch die Einführung der Mehrwertsteuer sollte erreicht werden, dass die Steuern in den verschiedenen Mitgliedstaa-

ten einigermassen harmonieren.
Um eine funktionierende supranationale Gemeinschaft zu gründen und am Leben zu erhalten, reichen blosse, wenn auch gutgemeinte Absichtserklärungen nicht aus. Dem guten Willen muss eine reale Politik folgen. Ein Verzicht auf nationale Kompetenzen muss in Kauf genommen werden, wenn eine handlungsfähige supranationale Organisation entstehen soll.

In den folgenden Kapiteln möchte ich untersuchen, wieweit die Stellung der Kantone durch einen schweizerischen Beitritt zur EG betroffen würde.
Der grösste Teil der Kompetenzen, die an die Gemeinschaftsorgane übertragen werden müssten, liegen bereits heute im Hoheitsbereich des Bundes. Das grösste Problem würde wohl die Finanzautonomie der Kantone darstellen.
Es geht mir im folgenden weniger um die einzelnen Kompetenzverschiebungen, da weitgehend der Kompetenzbereich des Bundes durch einen Beitritt tangiert würde, als um die rechtliche und politische Gewichtsverschiebung zum Nachteil der Kantone. Inwieweit würden die Kantone in ihren Einflussmöglichkeiten auf die Bildung des Bundeswillens beschränkt werden, wie weit lässt sich die Erweiterung der Kompetenzverteilung auf eine dritte Ebene mit der föderalistischen Staatsstruktur der Schweiz vereinbaren, ohne dass ein Absinken der Kantone zu blossen Verwaltungskörpern die Folge ist. Es gilt daher zu überprüfen, welche Stellung dem supranationalen Gemeinschaftsrecht zukommt, welche Stellung die Kantone im Vertragsrecht der EG einnehmen würden, welche Mitwirkungsmöglichkeiten an der Bildung des Gemeinschaftsrechtes sie erhalten könnten.
Der einzige Mitgliedstaat der EG, der wie die Schweiz eine föderalistische Staatsstruktur aufweist, ist die Bundesrepublik Deutschland. Ich werde daher im letzten Kapitel meiner Arbeit kurz aufzeigen, wie Deutschland das Problem der Gewichtsverschiebung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten gelöst hat.

1. KAPITEL

ZWEI MOEGLICHKEITEN ZUR EUROPAEISCHEN WIRTSCHAFTSKOORDINATION

Nach dem Zweiten Weltkrieg suchten die europäischen Staaten einen Weg, die kriegszerstörte Wirtschaft und Politik neuaufzubauen. Ein Wiederaufbau auf nationalstaatlicher Ebene war aus verschiedenen Gründen nicht möglich, hatte doch der Nationalstaatsgedanke in Westeuropa viel von seiner Ueberzeugungskraft eingebüsst[1]. Die Staaten des Kontinents suchten eine gemeinschaftliche Lösung. Zwar standen im Nachkriegseuropa Sieger und Besiegte nebeneinander; trotzdem war dies kein Hindernis für eine gemeinsame Lösung, da der Zustand grosser Schwächung in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht alle europäischen Staaten in gleicher Weise betraf. Auf der Suche nach dieser gemeinsamen Lösung formten sich zwei grundsätzlich verschiedene Standpunkte unter den Staaten Europas.

Ein Teil der europäischen Staaten war bereit, trotz nationaler Gegensätze, eine Zusammenarbeit zu institutionalisieren, die über die wirtschaftliche Zusammenarbeit hinausreichte[2]. Ihr Ziel sahen sie darin, über den Sektor der Wirtschaft ein sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht einheitliches Europa zu schaffen. Auf dem Weg über die Zollunion wollten sie einen gemeinsamen Markt errichten, der allmählich zu einer Wirtschaftsunion ausgebaut werden sollte, in der die nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken harmonieren, d. h. aufeinander abgestimmt sind.

Der andere Teil des europäischen Kontinentes wünschte zwar die Abschaffung von Zoll- und anderen Handelsbeschränkungen, wollten aber im Handelsverkehr mit Drittstaaten freie Hand behalten. Aus Gründen der Souveränitätspolitik lehnten sie Verpflichtungen ab, die über eine wirtschaftli-

---

[1] Vgl. vorne 1. Teil, 1. Kapitel

[2] Vgl. dazu B. Kreisky, S. 5

che Kooperation hinausgehen würden[3]. Einige Staaten, darunter auch die Schweiz, lehnten einen engeren Zusammenschluss auch aus neutralitätspolitischen Gründen ab.
Aus den beiden verschiedenen Grundeinstellungen kristallisierten sich zwei Formen für eine europäische Integration heraus:

einerseits die Zollunion mit Gemeinsamem Markt, andrerseits die Freihandelszone.

Am 25. März 1957 wurden in Rom die Verträge zur Gründung einer Europäischen Atomgemeinschaft und einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von den Regierungen der sechs Gründerstaaten Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande unterzeichnet[4]. Mit diesen Verträgen wollten die Regierungen der Gründerstaaten sechs nationalstaatliche Wirtschaftsmärkte zu einer einzigen Volkswirtschaft vereinigen.

Am 3. Mai 1960 unterzeichneten in Stockholm sieben europäische Regierungen, die Anhänger der Idee der Freihandelszone waren, das Uebereinkommen zur Verwirklichung der European Free Trade Association (EFTA). Dieses Abkommen bezweckt den schrittweisen Abbau der Industriezölle und die Beseitigung der mengenmässigen Handelsbeschränkungen (Kontingente) zwischen den Mitgliedstaaten. Die darin vorgesehene Zusammenarbeit ist vorwiegend kommerzieller Natur. Die Handelspolitik gegenüber Drittstaaten wird durch das Abkommen nicht berührt.
Das ursprüngliche Gebiet der Assoziation umfasste folgende Zollgebiete[5]:

---

3 Vgl. dazu B. Kreisky, S. 5.

4 Vgl. die Präambel zum Vertrag zur Gründung Der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957

5 Vgl. dazu: Aufbau der EFTA, eine Freihandelszone in Europa, S. 16

- Dänemark, unter Ausschluss der Färöer-Inseln und Grönlands
- Norwegen, einschliesslich der Spitzbergen
- Oesterreich
- Portugal auf der iberischen Halbinsel mit Madeira und den Azoren
- Schweden
- Schweiz
- Das Vereinigte Königreich von Grossbritannien und Nordirland, einschliesslich der Kanalinseln und der Insel Man, jedoch ohne Malta, Gibraltar und die anderen britischen Gebiete

Für Liechtenstein gilt eine Sonderregelung. Liechtenstein bildet mit der Schweiz eine Zollunion. Solange diese Zollunion besteht und solange die Schweiz Mitglied der Assoziation ist, findet das Uebereinkommen auch auf Liechtenstein Anwendung.

Die Färöer-Inseln und Grönland wurden später in den EFTA-Bereich einbezogen: Grönland ab 1. Juli 1961 und die Färöer-Inseln ab 1. Januar 1968.

Am 27. März 1961 wurde zwischen den sieben EFTA-Mitgliedstaaten und der Republik Finnland ein Assoziierungsabkommen unterzeichnet, wonach das Gebiet dieses Landes ab 26. Juni 1961 in den territorialen Anwendungsbereich der EFTA einbezogen wurde. Aufgrund seiner besonderen Beziehungen zur Sowjetunion konnte es nicht ordentliches Mitglied der EFTA werden.

1970 wurde die EFTA um ein weiteres Glied erweitert; Island trat bei.

Hier ist noch kurz zu erwähnen, dass die EWG und die EFTA Teilerscheinungen einer europäischen Gesamtintegration sind. Ursprünglich planten die OEEC[6]-Mitglieder eine grosse Freihandelsassoziation, die das geplante Zollgebiet der EWG und die Gebiete der übrigen interessierten europäischen Staaten in einem gesamteuropäischen Präferenzsystem zusammenfassen sollte. Bereits 1958 zeigte es sich aber, dass dieser Plan zum

---

[6] Zur OEEC vgl. vorne 1. Teil, 1. Kapitel, III, 3. b); die Nachfolgeorganisation der OEEC ist seit 1961 die OECD, Organization for Economic Cooperation and Development.

Scheitern verurteilt war, und zwar nicht nur aus technischen Gründen, sondern vorwiegend aus politischen Gründen[7]. Sieben OEEC-Länder[8], die nicht an der EWG beteiligt waren, beschlossen darauf, die Möglichkeit der Schaffung einer "kleinen europäischen Freihandelsassoziation" unter sich weiterzuverfolgen. Im März 1959 fanden die ersten Kontaktgespräche in Stockholm statt, die bereits 1960 zur Unterzeichnung des Uebereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) führten[9].

Zwei verschiedene Modelle für einen europäischen Zusammenschluss sind somit in Europa verwirklicht worden.

Untersucht man die beiden Zusammenschlüsse EWG und EFTA auf das Ausmass ihrer integrativen Wirkung hin, so kommt man zum Schluss, dass die Freihandelsassoziation (EFTA) über die geringere, der Gemeinsame Markt (EWG) über die stärkere integrative Wirkung verfügt.

Im Uebereinkommen der EFTA fehlen Bestimmungen, die auf eine Ueberschreitung der wirtschaftlichen Ziele hindeuten. Die EFTA-Mitglieder beabsichtigen eine "harmonische Entwicklung und Ausweitung des Welthandels" und die fortschreitende Beseitigung seiner Beschränkungen[10]. Eine Annäherung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten gehört aber nicht zur Zielsetzung der EFTA.

Demgegenüber wollte die EWG auch eine wirtschaftspolitische Zusammenarbeit ihrer Mitglieder erreichen. Der EWG-Vertrag führt die "schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten" als wichtiges Ziel auf[11].

---

[7] Vgl. BBl 1971 II 658 f.

[8] Dänemark, Norwegen, Oesterreich, Portugal, Schweden, Schweiz und das Vereinigte Königreich Grossbritannien

[9] Vgl. Aufbau der EFTA, S. 12 ff.; F. Jaeger, S. 63 ff.; Informationen zur politischen Bildung, Heft 154, S. 14

[10] Vgl. EFTA-Uebereinkommen Art. 2 lit. d)

[11] Vgl. EWGV Art. 2

Dazu Walter Hallstein, ehemaliger Präsident der EWG-Kommission:

"Die Integration des die Wirtschaft und Sozialleben betreffenden Teiles der staatlichen Politik ist vom Vertrag in Rom gewollt als ein Mittel zur Herstellung der politischen Einheit Europas. Denn was hier vergemeinschaftet, was hier zusammengelegt wird, ist die Politik der Staaten"[12].

Was schon der EWG-Vertrag in Art. 2 festhält, wird hier von Walter Hallstein nochmals deutlich ausgesprochen:
Die Zielsetzung des EWG-Vertrages reicht über eine wirtschaftliche Integration hinaus.
Das Uebereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation hingegen versteht sich als rein wirtschaftlicher Zusammenschluss. Wirtschaft und Politik werden dort möglichst voneinander getrennt.

Beide Integrationsmodelle, EFTA und EWG, können Erfolge verzeichnen, was Wirtschaftswachstum, Import- und Exportsteigerung, Verbesserung des Lebensstandards etc. anbetrifft. Trotzdem darf man sagen, dass die EG, betrachtet man ihre Entwicklung in den letzten Jahren, allmählich das Kernstück der europäischen Integration bildet.
Den EFTA-Ländern steht der Austritt aus der Freihandelsassoziation offen, wenn sie ihn zwölf Monate vorher bei der schwedischen Regierung anmelden[13]. Im EWG-Vertrag ist das Ausscheiden eines Mitgliedes nicht vorgesehen. Dazu wäre eine Vertragsänderung nötig.
Die Austrittsmöglichkeit aus der Freihandelsassoziation haben Dänemark, Grossbritannien und Irland realisiert[14], um die Vollmitgliedschaft bei der EG zu erwerben[15].

---

12 Zitat von W. Hallstein, S. 27

13 Vgl. EFTA-Uebereinkommen Art. 42

14 Der Austritt erfolgte auf den 31. Dezember 1972

15 Der Erwerb der Vollmitgliedschaft erfolgte auf den 1. Januar 1973. Vgl. EWGV Art. 237 über die Möglichkeit zur Aufnahme neuer Mitglieder.

Aber auch die übrigen EFTA-Mitglieder sind durch ein Freihandelsabkommen mit der EG assoziiert. Am 22 Juli 1972 unterzeichneten Island, Oesterreich, Portugal, Schweden und die Schweiz ein Freihandelsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften, das am 1. Januar 1973 in Kraft trat, für Island erst am 1. April 1973.
Am 24./25. September 1972 lehnte die norwegische Bevölkerung einen Vollbeitritt Norwegens zur EG ab. Am 25. Juni 1973 wurde mit Norwegen ein Freihandelsabkommen unterzeichnet, nach dem Muster der übrigen Rest-EFTA-Staaten, das am 1. Juli 1973 in Kraft trat.
Das Assoziierungsabkommen mit Finnland wurde am 5. Oktober 1973 unterzeichnet[16].
Durch diese Freihandelsabkommen der Rest-EFTA-Staaten mit der EG konnte verhindert werden, dass die bereits bestehende Zollfreiheit zwischen den austretenden EFTA-Staaten und den Rest-EFTA-Staaten wieder aufgehoben werden musste[17].

Eine Freihandelszone stellt sicher eine Möglichkeit für die wirtschaftliche Vereinigung Europas dar. Trotzdem scheinen die Tendenzen, Europa auch in politischer Hinsicht zu einigen, immer mehr an Ueberzeugungskraft zu gewinnen. Ganz generell kann man sich fragen, ob es überhaupt möglich ist, Wirtschaft und Politik voneinander zu trennen. Wirtschaft und Politik sind in den modernen Industriestaaten so eng verflochten, dass Wirtschaftspolitik zu einem entscheidenden Faktor des Politischen überhaupt geworden ist. Die Interdependenz zwischen Wirtschaft und Politik begünstigt einen Zusammenschluss, wie ihn die Europäischen Gemeinschaften anstreben: Ein wirtschaftlicher Zusammenschluss, der die Politik miteinbezieht. Nur auf diesem Wege ist eine wirksame Integration Europas möglich.

---

16 Vgl. EWGV Art. 238 über die Möglichkeit der Assoziierung mit dritten Staaten oder Organisationen

17 Vgl. dazu BBl 1972 I 716

Im Folgenden geht es nun darum, die wesentlichen Merkmale und Unterschiede zwischen Freihandelszone und Gemeinsamem Markt, einschliesslich Zollunion, kurz zu erläutern. Die Reihenfolge richtet sich dabei nach der integrativen Intensität, wobei von der schwächeren zur stärkeren fortgeschritten wird.

I. DIE FREIHANDELSZONE

Durch das Uebereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) wurde das Modell eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses europäischer Staaten realisiert. Was die OEEC-Mitglieder angestrebt hatten im grossen, ist hier im engeren Rahmen verwirklicht worden. Die "kleine Freihandelszone" ist von sieben europäischen Staaten errichtet worden.

Nach einer Erklärung des EFTA-Ministerrates vom 28. Juni 1961 in London hatte die EFTA von Anfang an das Ziel, einen einzigen grossen europäischen Warenmarkt zu schaffen, der schliesslich 300 Millionen Verbraucher umfassen sollte[18].

Die EFTA als europäische Freihandelszone bot die Alternativlösung für einen Zusammenschluss derjenigen Staaten, die sich aus neutralitätspolitischen und aus Gründen der staatlichen Struktur nicht zu einem EWG-Beitritt bereiterklären konnten oder wollten.

Im folgenden sollen nun die wesentlichen Charakteristika der Freihandelszone kurz dargestellt werden.

In einer Freihandelszone schliesst sich eine Gruppe von zwei oder mehr Zollgebieten, d. h. Staaten, zusammen, um untereinander die bestehenden Binnenzölle schrittweise abzuschaffen, ebenso andere den Aussenhandel beschränkende Massnahmen wie mengenmässige Handelsbeschränkungen

---

[18] Vgl. Informationen zur politischen Bildung, Heft 154, S. 14

(Kontingente) und Ursprungsregeln[19]. Innerhalb einer Freihandelszone können allerdings einzelne Güterkategorien wie z. B. Agrarprodukte vom Zollabbau ausgenommen werden[20]. Die EFTA beschränkt denn auch den Freihandel auf Industrieprodukte.

Ein entscheidendes Wesensmerkmal der Freihandelszone ist, dass die in ihr zusammengeschlossenen Staaten ihre völlige zoll- und handelspolitische Autonomie gegenüber dritten nicht zu dieser Zone gehörenden Staaten beibehalten[21]. Jeder Freihandelsstaat kann weiterhin das Zollniveau und seine Handelspolitik Drittländern gegenüber autonom gestalten[22].

Die in einer Freihandelszone zusammengeschlossenen Staaten wollen keine Verpflichtungen eingehen, die über eine wirtschaftliche Kooperation hinausführen würden und dadurch ihre staatliche Souveränität tangieren könnten[23].

---

19 Vgl. Aufbau der EFTA, S. 15; B. Kreisky, S. 5; BBl 1971 II 659; Informationen zur politischen Bildung, Heft 155, S. 1

20 Vgl. Aufbau der EFTA, S. 19 und S. 141 ff.
Vgl. zudem das Uebereinkommen zur Errichtung der EFTA Art. 21, der besagt, dass die Bestimmungen aller vorangegangener Artikel des Uebereinkommens (Ausnahme: Art. 1 und 17) keine Anwendung auf landwirtschaftliche Erzeugnisse finden. Art. 1 befasst sich mit dem Wesen der Assoziation, Art. 17 mit dem Recht der Mitgliedstaaten, gegen Dumping- und subventionierte Exporte vorzugehen.
Vgl. auch Art. 23 des Uebereinkommens, wonach landwirtschaftliche Erzeugnisse unter getrennte bilaterale Abkommen fallen.

21 Vgl. dazu J. Thalmann, S. 25; zudem Informationen zur politischen Bildung, Heft 154, S. 14 und Heft 155, S. 1

22 Vgl. Aufbau der EFTA, S. 13 und G. Winterberger, S. 3

23 Vgl. die Erläuterungen bei B. Kreisky, S. 5

Die EFTA ist eine Freihandelszone ohne wirtschaftspolitische Bindung der Mitgliedstaaten. Daher lehnt sie auch die Institution von supranationalen Integrationsbehörden ab, denn das Ziel dieser Staaten liegt darin, den auf den Wirtschaftssektor beschränkten Zusammenschluss möglichst locker zu halten. Aus diesem Grunde erteilen die gemeinsamen Organe der EFTA keine selbständigen Direktiven, sondern sorgen nur für die Durchführung des Freihandels. Das Ziel einer Freihandelszone liegt im freien Handel untereinander, aber ohne eine Behinderung der "treaty making power" gegenüber Drittländern[24].

Die industrielle Freihandelszone stellte auch für die Schweiz eine Möglichkeit und Lösung dar, an einem europäischen Markt teilzunehmen, ohne die Neutralität und die wesentlichen Elemente der staatlichen Struktur der Schweiz, d.h. die direkte Demokratie, den föderalistischen Staatsaufbau und das interne Rechtsetzungsverfahren, zu tangieren[25].

Die Prinzipien der Freihandelszone kamen auch bei den Assoziierungsabkommen zwischen den Freihandelsstaaten und der EG zur Anwendung. Durch diese Assoziierungsabkommen, die die Rest-EFTA-Staaten mit der EG abgeschlossen haben, wurde eine erweiterte Freihandelszone geschaffen, die sogenannte 16er-Zone[26]. Das Abkommen wurde am 22. Juli 1972 in Brüssel unterzeichnet. Die Verträge sehen einen stufenweisen Abbau der Industriezölle bis zum 1. Juli 1977 vor. Landwirtschaftliche Erzeugnisse, Tabakwaren und alkoholische Getränke sind nicht dem Freihandel unterstellt[27].

---

[24] Vgl. dazu J. Thalmann, S. 23 ff.; B. Kreisky, S. 5

[25] Vgl. G. Winterberger, S. 3

[26] 16er-Zone: Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Grossbritannien, Irland, Dänemark (= Mitgliedstaaten der EG)
Island, Norwegen, Oesterreich, Portugal, Schweden, Schweiz (= Rest-EFTA-Staaten)
Finnland ist mit der EFTA assoziiert

[27] Vgl. die genaueren Ausführungen in: BBl 1972 I 654/673 ff.

Durch die Schaffung dieser 16er-Zone wollte man die Spaltung West-Europas in zwei Integrationsgruppen verhindern. Man wollte vermeiden, dass bereits abgeschaffte Handelsschranken durch den Austritt jener Staaten aus der EFTA wieder errichtet werden mussten. Auch wollte man damit eine Aussenseiterstellung jener Staaten verhindern, die aus verschiedenen Gründen nicht der erweiterten EG beitreten konnten[28].

Auch in diesen Assoziierungsabkommen, wie schon im Uebereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation, wurde eine Kündigungsklausel von einem Jahr eingeführt, und zwar aus Rücksicht auf den Neutralitätsstatus einiger Freihandelsstaaten.

Das Ziel dieser erweiterten Freihandelszone ist, fast alle Industriezölle untereinander abzuschaffen. Im Gegensatz zur EG wird aber keine politische Einheit dieser 16 Staaten angestrebt[29].

Bei den beiden Assoziierungsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG und Montanunion handelt es sich also um industrielle Freihandelsverträge, die den etappenweisen Abbau der Zollmauer für Industrieprodukte und für Kohle und Stahl zum Ziel hat. Die Vorteile eines solchen Freihandelsabkommens liegen für die Schweiz darin, dass einmal die landwirtschaftlichen Produkte nicht unter die Abkommensbestimmungen über die Herstellung des Freihandels zwischen der Schweiz und der EG fallen[30], und ausserdem die heutige schweizerische Zollautonomie gegenüber Drittländern bestehen bleibt[31]. Nur zwischen der Schweiz und der EG dürfen gemäss dem Assoziierungsabkommen keine neuen Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung mehr erhoben werden[32].

---

28 Vgl. BBl 1972 I 654/662

29 Vgl. Auswirkungen des EWG-Vertrages auf die schweizerische Wirtschaft, S. 3

30 Vgl. Auswirkungen des EWG-Vertrages auf die schweizerische Wirtschaft, S. 7; BBl 1972 I 654

31 Vgl. Schweiz - EWG - EFTA, S. 8

32 Vgl. Schweiz - EWG - EFTA, S. 5

Der Nachteil liegt,wie schon an früherer Stelle erwähnt,darin, dass die Mitglieder dieser Assoziierungsabkommen keine vollwertigen Mitglieder der Gemeinschaft darstellen und dementsprechend auch keine Mitbestimmungsrechte in der EG innehaben. Ein Nachteil, der sich längerfristig auswirken wird.

Das Freihandelsabkommen der Schweiz zur EG will denn auch rein wirtschaftlich verstanden werden. Es hat die Beseitigung der Handelsschranken und die Förderung einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern zum Ziel, die durch die Aufhebung der Zölle für aus den Mitgliedsländern stammende gewerbliche Ware und die Beseitigung aller mengenmässigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen erreicht werden soll. Eine politische Einheit in Form einer Wirtschaftsunion, wie die EG sie anstrebt, ist nicht bezweckt.

Daher haben die Assoziierten praktisch zu vollziehen, was die Vollmitglieder der Europäischen Gemeinschaft beschlossen haben, ohne dass die Assoziierten an den Entscheidungen mitwirken können:

"Wo Mitglieder ihre Selbstbestimmung zur Mitbestimmung transformieren, verlieren Assoziierte ein Stück Selbstbestimmung, ohne dafür Mitentscheidung im Gemeinschaftsrahmen einzuhandeln"[33].

II. DIE EUROPAEISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

1. Die Zollunion

Die Grundlage des EWG-Vertrages bildet die Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erstreckt[34].

In einer Zollunion schliessen sich mehrere Staaten zu einem einheitlichen Zollgebiet zusammen. Ihr Ziel ist, untereinander binnenmarktähnliche Verhältnisse im Warenverkehr herzustellen. Demnach soll sich der Handelsverkehr in einer Zollunion in nichts vom nationalstaatlichen Handelsverkehr

---

[33] Zitat von A. Mozer, S. 50

[34] Vgl. EWGV Art. 9 I

unterscheiden. Um dies zu erreichen, werden erstmal die Zollgrenzen für den Handelsverkehr unter den Mitgliedstaaten abgebaut[35].

Das Verschwinden innerer Zollgrenzen ist zwar bedeutsam für einen freien Warenverkehr, gewährleistet aber noch nicht einen freien Handel unter den Mitgliedstaaten, wie wir ihm innerhalb einer nationalen Volkswirtschaft begegnen[36]. Die Zolltarife machen nämlich nur einen Teil der Handelshemmnisse aus.

Um den freien Warenverkehr zu gewährleisten, werden aber auch sogenannte nichttarifäre Hemmnisse beseitigt. Dazu gehören quantitative Restriktionen (Kontingente)[37], technische- und gesundheitspolitische Vorschriften, Zollklassifizierungen und -bewertungen, Exportkreditsubventionen, staatlichen Beihilfen und Besteuerungen[38].

Gerade im Bereich der staatlichen Besteuerungen wurde durch die Einführung eines einheitlichen Mehrwertsteuersystems bei der Umsatzbesteuerung eine gewisse Harmonisierung erreicht. Nationalstaatliche Manipulationen, die Konkurrenzverfälschungen entstehen lassen, wie etwa staatliche Beihilfen in Form von Subventionen, müssen möglichst ausgeschaltet werden. Trotzdem entstehen immer wieder Wettbewerbsverfälschungen. Die Regierungen kaufen die Produkte, die sie für ihre staatlichen Betriebe benötigen, vorwiegend im eigenen Lande. Dies wirkt sich auch auf die öffentlichen und halbprivaten Körperschaften aus, die weitgehend dieses "buy national"-Prinzip übernehmen[39]. Solche Erscheinungen und andere verhindern oder zumindest erschweren das Entstehen binnenmarktähnlicher Verhältnisse im Gemeinschaftsraum.

---

35 Vgl. EWGV Art. 9 I "Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben ..."

36 Vgl. dazu A. Mozer, S. 45

37 Vgl. EWGV Art. 30

38 Vgl. die Ausführungen bei D. Gehrmann, S. 23 und bei W. Zeller, S. 7 ff.

39 Vgl. R. Bosshard, S. 6

Eine wichtige Rolle spielt das Verbot von Abgaben zollgleicher Wirkungen, bzw. das Verbot von Massnahmen gleicher Wirkungen[40], was aus den zahlreichen Rechtsstreitigkeiten auf diesem Gebiet hervorgeht[41].

Bei der Zollunion kommt nun aber ein wesentliches Element hinzu, das bei einer Freihandelszone völlig fehlt. Nicht nur werden die Zollgebiete mehrerer Staaten zu einem einheitlichen Zollgebiet zusammengeschlossen, sondern auch ein einheitlicher Aussenzoll gegenüber Drittstaaten wird eingeführt[42]. Die Mitglieder einer Zollunion bestimmen ihren Aussenzolltarif gegenüber Drittstaaten nicht mehr autonom, sondern innerhalb der Zollunion wird ein gemeinsamer Aussentarif statuiert. Die einzelnen Mitgliedstaaten können daher nicht mehr als selbständige Handelsvertragspartner gegenüber Drittstaaten auftreten. Die EG ist daher schon öfter als einheitliche Verhandlungs- und Vertragspartnerin aufgetreten. Die Handelsabkommen, die sie als Gemeinschaft mit Drittstaaten abgeschlossen hat, sind über die ganze Welt verstreut[43].Dass darin auch eine politische Bedeutung liegt, zeigt sich z. B. daran, dass sich die EG bemüht, eine gleichgewichtige Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen gegenüber Israel und den arabischen Ländern zu unterhalten[44].

Die Verpflichtungen, die die Mitglieder einer Zollunion eingehen, reichen über eine wirtschaftliche Kooperation hinaus. Sie haben wirtschaftspolitische Konsequenzen. Die wirtschaftspolitische Souveränität der Mitglied-

---

40 Vgl. EWGV Art. 9 I

41 Vgl. Gemeinschaftsrecht 1975, S. 14 ff. und die dort angegebenen Urteile des EuGH.

42 Vgl. EWGV Art. 9 I und 23; vgl. auch Informationen zur politischen Bildung, Heft 154, S. 10 und 14 ff. und Heft 155, S. 12 ff.

43 Vgl. die Liste der Abkommen zwischen der EG und Drittländern in: Europa Archiv, 1977, 19, D 541 ff.

44 Vgl. die Ausführungen bei W. Zeller, S. 10

staaten einer Zollunion ist eingeschränkt, indem der einzelne Mitgliedstaat nicht unabhängig von den übrigen Mitgliedstaaten der Zollunion über Handelsverträge mit Drittstaaten entscheiden kann.
Die gemeinsame Aussenzollgrenze bedingt auch eine gemeinsame Zollpolitik gegenüber Drittstaaten. Bei Zollverhandlungen mit Drittstaaten tritt denn die Zollunion als einheitlicher Vertragspartner auf, als autonomes Völkerrechtssubjekt.
Als Beispiel sei etwa die Kennedy-Runde [45] zu nennen. Nicht die einzelnen Nationalstaaten der EG waren dort vertreten, sondern die EG als Gemeinschaft war Vertragspartnerin. Die Brüsseler Kommission amtete dabei als Verhandlungsführerin, der Ministerrat stellte das Gemeinschaftsorgan dar, das die Zollverträge abschloss[46]. Aber auch bei den Verhandlungen der KIWZ[47], deren erste Vorbesprechung im April 1975 erstmals in Paris stattfand, sprach die EG mit einer Stimme[48].
Solches gemeinschaftliches Auftreten der EG-Mitgliedstaaten stärkt die EG im internen Bereich. Aber auch in der Weltpolitik erhält sie dadurch mehr Gewicht.

Die Zollunion mit ihrem gemeinsamen Aussentarif und mit ihrer gemeinsamen Zollpolitik stellt zwar den solidesten Teil des EWG-Vertrages dar, aber sie allein genügt nicht für die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes. Dazu gehören in erster Linie die Einführung einer gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, eine einheitliche Wirtschafts- und Sozialpolitik, Freizügigkeit der Menschen, Dienstleistungen und Kapitalien und gemeinsame Grundsätze in der Verkehrspolitik[49].

---

45 Kennedy-Runde: Sechste Zollverhandlung im Rahmen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), welches den Abbau der Hemmnisse des internationalen Handelsverkehrs zum Ziele hat.

46 Vgl. W. Zeller (1), S. 8 f.

47 KIWZ: Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit

48 Vgl. dazu die Ausführungen von E. P. Wellenstein, S. 561 ff.

49 Vgl. EWGV Art. 3

2. Der Gemeinsame Markt

Die Bezeichnung "Gemeinsamer Markt" wird geläufig gebraucht als Bezeichnung für die Ziele und die Organisation der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Im allgemeinen aber bezeichnet man damit das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage unter freien und gleichen Bedingungen auf einem Gebiet, wo bisher getrennte nationale Märkte bestanden. Da die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft diese Ziele zu verwirklichen trachtet, ist es verständlich, dass man diese Bezeichnung bei ihr anwendet.

Die Europäische Gemeinschaft will mit ihren Verträgen auf dem gesamten EG-Gebiet, das heisst auf dem gesamten Territorium der EG-Mitgliedstaaten, binnenmarktähnliche Verhältnisse herstellen. Der Binnenmarkt wird dadurch charakterisiert, dass er keine Hemmnisse für den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen sowie für jede Art von Arbeit und Kapital auf seinem Gebiet kennt.

Was in der Schweiz bei der Gründung des Bundesstaates 1848 unter den Kantonen teilweise, und bei der Totalrevision der Bundesverfassung 1874 gänzlich verwirklicht wurde[50], hat sich die Europäische Gemeinschaft auf dem Gebiet der neun Mitgliedstaaten zum Ziel gesetzt. Ihr Bestreben ist es, die neun nationalen Volkswirtschaften zu einem einzigen Wirtschaftsgebiet zusammenzuschliessen.

Wie bereits im letzten Abschnitt erwähnt wurde, sollen durch den EWG-Vertrag die Freizügigkeit der Menschen, zollfreie und kontingentlose Beweglichkeit von Gütern und Kapitalien, einheitliche Währung, relativ einheitliche Verkehrstarife, eine einheitliche Wirtschafts- und Sozialpolitik und einheitliche Rechtsnormen im Bereich der Wirtschaft hergestellt werden[51].

---

[50] Zum Beispiel gewährleistete erst die Verfassung von 1874 die Niederlassungsfreiheit auch innerhalb des Kantons, d.h. von Gemeinde zu Gemeinde.

[51] Vgl. EWGV Art. 3

Die in EWGV Art. 3 verankerten Zielvorstellungen des Gemeinsamen Marktes verdeutlichen, dass nicht nur ein Gemeinsamer Markt im institutionellen Sinne angestrebt wird, sondern auch im materiellen Sinne. Die Verschmelzung der neun nationalen Volkswirtschaften will neue Märkte erschliessen für Hersteller und Verbraucher, für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Der Gemeinsame Markt konzipiert eine Wirtschaftsordnung, die nicht auf staatlicher Lenkung beruht, sondern auf dem freien Leistungswettbewerb. Aufgabe dieses freien Wettbewerbs ist es, die Initiative über die nationalen Volksgrenzen hinauszulenken, und auf diese Weise die Verschmelzung der nationalen Märkte im materiellen Sinne voranzutreiben[52]. Aus diesem Grunde ist das wirtschaftspolitische Konzept der Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich als liberal zu bewerten, obwohl es natürlich auch öffentliche Interventionsmassnahmen vorsieht, die vor allem ordnungspolitische Funktionen erfüllen oder sozialpolitisch motiviert sind[53].
Die Grundlagen des EWG-Vertrages bilden die sogenannten vier Freiheiten:

Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital[54], die in den Bestimmungen des EWGV geregelt sind[55].

Am 1. Juli 1968 ist die Zollunion im gewerblichen Bereich vollständig verwirklicht worden, im landwirtschaftlichen Sektor am 1. Januar 1970[56].
Die Zollunion, noch heute der solideste Teil der Europäischen Gemein-

---

52 Vgl. dazu H. von der Groeben, S. 2 f.

53 Vgl. W. Zeller, S. 24

54 Vgl. die Ausführungen in: Informationen zur politischen Bildung, Heft 154, S. 14 und W. Zeller, S. 25

55 Vgl. EWGV Art. 9 ff. und 48 ff.

56 Vgl. die Darstellung in: Europäische Gemeinschaft, Ziel: Wirtschafts-Währungsunion, S. 5 ; W. Zeller (1), S. 75

schaft, stellt auch in zeitlicher Hinsicht das Hauptergebnis des wirtschaftlichen Integrationsprozesses dar. Aber auch die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte wurde im November 1968 verwirklicht, und im März 1971 gelang der Durchbruch zu einer gemeinsamen landwirtschaftlichen Strukturpolitik[57].

Angestrebt wird aber nicht die blosse Addition der verschiedenen nationalen Volkswirtschaften; das Ziel ist ein gemeinschaftliches Ganzes, das qualitativ höher stehen soll als die Summe der Teile. Die Verwirklichung dieses Zieles aber schreitet, trotz der bisher erreichten Erfolge, nur mühsam voran.

Die konsequente Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes verlangt eine politische Annäherung der neun Mitgliedstaaten. In erster Linie müsste die Innenpolitik der beteiligten Länder in eine gemeinsame europäische Innenpolitik übergeführt werden. Vor allem die Unterschiede im Wirtschaftsrecht und in der Wirtschafts- und Finanzpolitik müssten weitgehend ausgeschaltet werden, um tatsächliche binnenmarktähnliche Verhältnisse unter den Mitgliedstaaten herzustellen. Dadurch wiederum wird eine grosse Anzahl von Rechtsangleichungen notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.

Dazu ein Beispiel aus dem Herstellermarkt[58]:

Bis heute bestehen in den verschiedenen EG-Ländern unterschiedliche Vorschriften über die Haftung der Hersteller für fehlerhafte Produkte. Diese unterschiedlichen Haftungsvorschriften haben selbstverständlich unterschiedliche Kosten für die Wirtschaft der Mitgliedstaaten zur Folge.

Aber auch unterschiedliche Umweltschutzgesetze bewirken Wettbewerbsverzerrungen. Die Herstellung von gefährlichen Produkten wird durch lasche Umweltschutzbestimmungen in gewissen EG-Ländern auf Kosten der

---

[57] Vgl. die Ausführungen bei W. Zeller (1), S. 75

[58] Vgl. den Beitrag zur Produktenhaftung in: EG Magazin, 10, 76, S. 17 f.

betroffenen Bevölkerung verbilligt, was das Beispiel "Seveso" zeigte.

Durch die Harmonisierung der Innenpolitik der Mitgliedstaaten würde die "innervolkswirtschaftliche" Souveränität[59] der Mitglieder berührt. Diese Einbusse wird aber von keinem der Regierungschefs der beteiligten Länder ohne weiteres hingenommen.

Denn trotz aller Integrationsbestrebungen in Europa darf nicht vergessen werden, dass es bis heute weder einen Europäischen Souverän, noch ein Volk von Europa gibt, sondern nur die Bevölkerung in den Einzelstaaten[60]. Ein europäisches Bewusstsein hat sich bis heute in der Bevölkerung kaum entwickelt.

Dazu kommt, dass die handelnden Politiker der Europapolitik nur national verantwortlich sind, und dass viele europäische Regierungen nur einen begrenzten Handlungsspielraum besitzen[61].

Will man in der Gemeinschaft nun doch von einem Souverän sprechen, so stellt ihn eindeutig der Ministerrat dar. Allerdings hat man bei ihm oft den Eindruck, er verstehe sich als ein intergouvernementales Organ an Stelle eines Gemeinschaftsorgans.

Die Erkenntnis, dass der Gemeinsame Markt nur funktionsfähig ist, wenn die Wirtschaftspolitik der verschiedenen Mitgliedsländer koordiniert und harmonisiert wird, herrscht bei der Europäischen Kommission schon lange vor. Trotzdem wurden keine entscheidende Ansätze unternommen, um die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem wirtschafts- und währungspolitischen Sektor zu vertiefen. Erst die Währungskrise der Jahre 1968 und 1969 verdeutlichte der Gemeinschaft, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten gemeinsam gesteuert werden müssen, um der Gefahr einer Desintegration zu entgehen[62].

---

59 Vgl. dazu A. Mozer, S. 44

60 Vgl. G. Maier/H. Schneider, S. 26

61 Vgl. die Kritik an der EG von T. Löffelholz, S. 13

62 Vgl. W. Zeller, S. 28, ebenso D. Gehrmann, S. 29 und S. 58

Diese Einsicht veranlasste die Staats- bzw. Regierungschefs der EG-Staaten am 1. und 2. Dezember 1969 auf der Gipfelkonferenz in Den Haag, den politischen Anstoss zur Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion zu geben[63].

In einer Wirtschaftsunion werden die wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten auf Gemeinschaftsorgane übertragen. Diese sorgen dafür, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Mitgliedstaaten einer Wirtschaftsunion möglichst gleichwertig verläuft. Die Handlungsfähigkeit der einzelstaatlichen Regierungen nimmt ab, der Druck auf die nationalen Instanzen, ihre Wirtschaftspolitik einander anzugleichen, zu[64].

In einer Währungsunion ist nicht unbedingt eine einheitliche Währung erforderlich, aber die uneingeschränkte Konvertierbarkeit der Währungen aller Mitgliedstaaten untereinander bei starren Wechselkursen wird gewährleistet. Supranationale Organe entscheiden über Geld- und Kreditpolitik innerhalb einer Währungsunion[65].

Der EWG-Vertrag von 1957 sieht die Errichtung einer Zollunion[66] und die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes[67] vor. Eine eindeutige Erklärung zum politischen Endziel oder Endzustand der Europäischen Gemeinschaft findet man im Vertrag nicht. EWGV Art. 2 gibt keinen Aufschluss über die Intensität des Zusammenschlusses, EWGV Art. 236 dagegen hält die Möglichkeit für einen politischen Zusammenschluss offen, ebenso für die Veränderung des Vertragstextes. Obwohl EWGV Art. 104 die Konjunkturpolitik nicht als Angelegenheit der Gemeinschaft nennt, sondern im Kompe-

---

63 Vgl. Europäische Gemeinschaft, Ziel: Wirtschafts- und Währungsunion, S. 9; ebenso D. Gehrmann, S. 58 ff.

64 Vgl. Informationen zur politischen Bildung, Heft 154, S. 20

65 Vgl. Informationen zur politischen Bildung, Heft 154, S. 20

66 Vgl. EWGV Art. 9

67 Vgl. EWGV Art. 2

tenzbereich der einzelnen Mitgliedstaaten belässt, ist die Aenderung oder Erweiterung des Gemeinschaftsvertrages auf Grund von EWGV Art. 236 möglich. Die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion würde demnach weder den Vertrag von 1957 verletzen, noch seinen Rahmen sprengen.

Nach dem Gipfeltreffen vom 1. und 2. Dezember 1969 in Den Haag wurde eine Sachverständigenkommission beauftragt, einen Stufenplan für die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion auszuarbeiten. Dieser wurde unter dem Vorsitz des damaligen luxemburgischen Ministerpräsidenten und Finanzministers Werner erstellt und am 8. Oktober 1970 veröffentlicht[68]. Nach dem Werner-Plan sollte der Gemeinsame Markt in drei Phasen bis 1980 zur Wirtschafts- und Währungsunion weiterentwickelt werden. In der Durchführung der ersten Phase standen folgende drei Massnahmen im Mittelpunkt[69]:

1. Harmonisierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken
2. Enge Zusammenarbeit der Zentralbanken
3. Erste Verringerung der Bandbreiten bei den innergemeinschaftlichen Wechselkursen

Zwar ist mit dem Werner-Plan eine konkrete Grundlage für die stufenweise Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion geschaffen worden; die praktische Durchführung des Stufenplans hingegen stiess auf erhebliche Schwierigkeiten. Bereits 1971 musste die Durchführung der ersten Phase wegen den währungspolitischen Ereignissen vorübergehend eingestellt werden.

Die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme der Arbeiten an der Wirtschafts- und Währungsunion wurden durch die Washingtoner Währungsvereinbarungen vom 18. Dezember 1971 geschaffen. Diese brachten eine

---

[68] bekannt als sog. Werner-Plan

[69] Vgl. die Darstellung in: Europäische Gemeinschaft, Ziel: Wirtschafts- und Währungsunion, S. 9 und bei D. Gehrmann, S. 59 ff.

Neufestsetzung der Paritäten, insbesondere eine Abwertung des US-Dollars[70].

Vorübergehend beruhigte sich die internationale Währungslage, aber bereits Ende Januar 1973 brach eine neue Devisenkrise aus. Die Devisenbörsen der wichtigsten westlichen Industriestaaten blieben im März 1973 zwei Wochen lang geschlossen, da die Währungsverlagerung vom US-Dollar in andere Währungen überhandnahmen.

Im Winter 1973/74 forderten die oelexportierenden Staaten eine Erhöhung der Preise für Oel-Rohstoff. Dies war der Auftakt zur Energiekrise. Diese zusätzliche finanzielle Belastung der europäischen Wirtschaft hatte verschiedene schwerwiegende Folgen:

1. Zunahme der Preise, insbesondere derjenigen Produkte, die im direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem Oelexportembargo standen.
2. Genereller Rückgang der Aufträge in der Industrie.
3. Ausbleiben von neuen Arbeitsplätzen.
4. Unterbeschäftigung der Arbeitskräfte; daraus resultierende langsame, aber stetig zunehmende Entlassungswelle.

Die Wirtschaftskrise beeinflusste den Integrationsprozess der Europäischen Gemeinschaften negativ. Die Probleme der ärmeren Gebiete der Mitgliedstaaten verschärften sich, indem sich die Investitionsprioritäten zu ihren Ungunsten verschoben.

Dies bewirkte, dass sich das Gefälle zwischen reichen und armen EG-Gebieten nicht ausbalancierte, sondern noch verschärfte. 1970 lag das Bruttoinlandprodukt der reichsten Gebiete der EG -Paris und Hamburg- vier- bzw. fünfmal höher als das der ärmsten -Süditalien und Westirland-. 1975 hingegen lag es fünf- bzw. sechsmal so hoch[71].

---

[70] Vgl. dazu: Europäische Gemeinschaft, Ziel: Wirtschafts- und Währungsunion, S. 9

[71] Vgl. EG Magazin, 8/9, 76, S. 18

Auch im Jahre 1976 sieht die Bilanz unerfreulich aus.
"Ich habe in den drei Halbjahren, in denen ich bisher dem Rat vorstand, selten so wenig Gemeinschaftsgeist gesehen wie diesmal, ..."[72], kommentierte Gaston Thorn, Luxemburgs Staats- und Aussenminister, seine Amtszeit als Ratspräsidenten bei der Europäischen Gemeinschaft, die am 30. 6. 76 zu Ende ging. Er konstantierte einen Stillstand bei der europäischen Integration, der nun schon seit Jahren anhält.
Auch der neue amtierende Ratspräsident Max von der Stoel, sprach am 7. Juli 1976 in seiner Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament von "Stillstand, Rückschritt und Flucht" und von "beängstigenden Rückschlägen"[73].
Am 15. Dezember 1976 kritisierte der Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, François-Xavier Ortoli, in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament das schwache Engagement der Mitgliedstaaten für eine gemeinsame Energiepolitik. Trotz einer Vervierfachung der Erdölpreise finden sich die EG-Staaten damit ab, in ihrer Energieversorgung zu mehr als 60% von Drittstaaten abhängig zu sein[74].

Die Haltung der Neuner-Gemeinschaft zeigt tatsächlich wenig Gemeinschaftsgeist.
Als der damalige US-Präsident Gerald Ford zu einem Wirtschaftsgipfeltreffen nach Puerto Rico einberief, einigten sich die Neun am 16. Juni 1976 grundsätzlich darüber, dass West-Europa durch den amtierenden Ratspräsidenten Gaston Thorn und durch den Präsidenten der Kommission, François-Xavier Ortoli, vertreten sein soll. Die Teilnahme der Gemeinschaft als Ganzes scheiterte aber schlussendlich an den verschiedenen

---

[72] Vgl. den Bericht in: EG Magazin, 8/9, 76, S. 5

[73] Vgl. den Bericht zur institutionellen Entwicklung der EG, in: EG Magazin, 8/9, 76, S. 15 ff.

[74] Vgl. seine Rede, in: Europa Archiv, 1977, 3, D 62 ff.

Standpunkten zur grundsätzlichen Frage von Frankreich und den Niederlanden.[75].

Fazit: Die grossen Vier, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Italien, nahmen allein, ohne Gemeinschaftsvertretung an dem Wirtschaftsgipfel teil[76].

Immerhin kann vermerkt werden, dass beim Wirtschaftsgipfeltreffen vom 7./8. Mai 1977 in London, der amtierende Ratspräsident Roy Jenkins am zweiten Verhandlungstag zur Downing Street 10 zugelassen wurde[77].

Welches sind nun aber die Gründe für die Stagnation der europäischen Integrationspolitik? Durch die Wirtschafts- und Energiekrise der letzten Jahre trat der unterschiedliche Entwicklungsstand der wirtschaftlichen Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten deutlich hervor. Innenpolitische Schwierigkeiten wie Arbeitslosigkeit und instabile Wirtschaft belasten die nationalen Regierungen. Der Gemeinschaftssinn lässt nach, nationale Interessen treten in den Vordergrund.

Aber gerade wegen der momentanen Schwäche der Wirtschaft müssen die nationalen Wirtschaften und Wirtschaftspolitiken der einzelnen Staaten koordiniert werden, will man eine allgemeine wirtschaftliche und politische Stabilität in Europa erreichen. Von der Koordination hängen die gesamtwirtschaftlichen Ziele wie Vollbeschäftigung, Stabilität und Wachstum im Raum der Europäischen Gemeinschaft ab. Diese Erkenntnis besteht zwar theoretisch unter den amtierenden Regierungschefs, aber trotzdem werden nationalstaatliche Interessen immer wieder in den

---

75 Frankreich wollte die Frage, ob die Gemeinschaft auch in Zukunft bei solchen Anlässen von den Präsidenten von Rat und Kommission vertreten sein soll, nochmals am 12./13. Juli 1976 in Brüssel erörtern. Da weigerten sich jedoch die Niederlande, diese Entscheidung nochmals zu verschieben.

76 Vgl. den Bericht in: EG Magazin, 8/9, 76, S. 5 und S. 16

77 Vgl. NZZ vom 4.5.77, Nr. 103, S. 2; 9.5.77, Nr. 107, S. 7; 10.5.77, Nr. 108, S. 17

Vordergrund gerückt und verhindern ein Fortschreiten der Europäischen Integration. Obwohl die Staaten aus der Geschichte gelernt haben - man vergleiche dabei die Auswirkungen der Krise der Dreissiger Jahre auf die Entwicklung in Europa mit denjenigen der Siebziger Jahre -, scheint trotzdem das Nationalstaatsdenken, vor allem in wirtschaftlich instabilen Zeiten, Oberhand zu gewinnen.
Dazu sei noch folgendes Beispiel angeführt:

Seit Monaten hat Frankreich in Brüssel jeden Fortschritt in der Definition künftiger gemeinschaftlicher Beziehungen zum Iran blockiert. Nachdem Giscard d'Estaing bei seinem Besuch in Teheran industrielle Aufträge an die französische Industrie gesichert hatte, setzte sich nun Paris mit nationalen Trommeln für die Dringlichkeit eines umfassenden EG-Vertrages mit Teheran ein. Bei seinem Besuch in Teheran verhielt sich Giscard d'Estaing so, als wäre der EG-Widerstand nie von französischer Seite ausgegangen[78].

Die Einigung über die Verteilung der Sitze für die Direktwahl des Europäischen Parlamentes auf der Tagung des Europäischen Rates am 12./13. Juli 1976 ist ein bescheidener Schritt vorwärts in der Integrationspolitik. Bescheiden deshalb, weil man sich nicht dazu durchringen konnte, dem Europäischen Parlament mehr Kompetenzen zu übertragen und dadurch die Demokratisierung der europäischen Organe endlich zu fördern. Eine hohe Beteiligung der Wähler bei dem ersten Urnengang im Jahre 1979 kann nur erwartet werden, wenn sich kompetente Kandidaten zur Wahl stellen werden. Dies hängt aber wiederum davon ab, ob es sich um eine Bewerbung um ein Parlament mit Kompetenzen handelt!

---

[78] Vgl. NZZ vom 18.10.76, Nr. 244, S. 1

2. KAPITEL

DIE STELLUNG DER KANTONE IM BUNDESSTAAT

Im 1. Teil, 2. Kapitel wurden die grundlegenden Prinzipien des schweizerischen Staates, nämlich Föderalismus, Rechtsstaat und Demokratie behandelt.

In diesem Kapitel soll kurz auf den Zusammenhang zwischen Föderalismus und bundesstaatliche Organisationsform eingegangen werden, denn diese beiden Begriffe müssen als zusammenhängende Faktoren betrachtet werden.

Will man ausserdem eine Beziehung zwischen den Kantonen und der EG herstellen, ist erste Voraussetzung, dass man die Stellung der Kantone im Bundesstaat, also in der ersten übergeordneten Gemeinschaft, definiert. Erst dann kann zu einer Analyse des Gemeinschaftsrechtes der EG vorgegangen werden, worauf man dann die beiden, Kantone und Gemeinschaft, zueinander in Beziehung setzen kann.

I. ALLGEMEINES

Der Zusammenhang zwischen Föderalismus und Bundesstaat besteht u. E. im folgenden:

Die Theorie des Föderalismus hat ein Grundprinzip entwickelt, das erlaubt, die Mannigfaltigkeiten verschiedener Kulturen, Minderheiten, einzelne überhaupt, in einer nationalen Einheit zusammenzuführen und zu erhalten. Damit diese Idee in Wirklichkeit umgesetzt werden kann, benötigt sie eine entsprechende Organisationsform.

Die technische Organisationsform der bundesstaatlichen Ordnung erlaubt die praktische Verwirklichung der föderalistischen Theorie.

Konrad Hesse umschreibt den Zusammenhang von Föderalismus und Bundesstaat mit folgenden Worten:

"Bundesstaatliche Ordnung ist Form föderativer Gestaltung".
Den Föderalismus versteht er als ein politisches Grundprinzip, während die Bundesstaatlichkeit als Form politischer Einheitsbildung dient[1].
Im schweizerischen Bundesstaat besteht die oberste Legislative aus einem Zweikammersystem. Die Kantonsvertretung (Ständerat) und die Volksvertretung (Nationalrat) haben dieselben Rechte und dasselbe rechtliche Gewicht[2].
Nicht nur der Erhaltung verschiedener Kulturen und Traditionen dient der Föderalismus in Verbindung mit der bundesstaatlichen Organisationsform, sondern auch der Vervollständigung der demokratischen Ordnung. Ein gewisser Minderheitenschutz bezüglich politischer Einflussmöglichkeiten wird garantiert, der in einer absoluten Demokratie leicht untergehen kann.

Von entscheidender Relevanz ist aber die Frage, warum überhaupt schliessen sich Staaten zu einem föderalistischen Bundesstaat zusammen? Welche praktische Idee steht dahinter?
Die Präambel und Art. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung geben uns Aufschluss über die Gründe des Zusammenschlusses zum Schweizerischen Bundesstaat:

- Erhaltung der Unabhängigkeit der einzelnen Kantone gegenüber dem Ausland
- Förderung und Hebung des Wohlstandes

Die einst souveränen Staaten (Kantone) waren infolge ihrer Kleinheit nicht mehr in der Lage, gewisse Aufgaben im Alleingang zu bewältigen. Ein Zusammenschluss in Form eines Bundesstaates stellte die optimale Lösung dar. Dadurch konnten sich die einzelnen Staaten (Kantone) eine gewisse Autonomie bewahren, andererseits erwirkten sie eine Stärkung, indem sie

---

[1] Vgl. K. Hesse, S. 90

[2] In der Vereinigten Bundesversammlung erleidet diese Prinzip eine Ausnahme. Vgl. BV Art. 92, Satz 2, vgl. II, 2.

eine nationale Einheit kreierten.

Denn aus dem Staatenbund von 1815, der auf einem Vertrag beruhte, entstand 1848 ein Bundesstaat, indem erstmals eine Zentralgewalt geschaffen wurde. Die Zentralgewalt, der Bund und die Kantone fügten sich zu einer dualistischen Staatsordnung zusammen[3].

Der Zusammenschluss zu einer nationalen Einheit in Form eines Bundesstaates ermöglichte eine gemeinsame Aussenpolitik, mit gemeinsamer Verteidigung nach aussen.

Das Resultat davon: stärkere Position in der damaligen politischen Konstellation Europas[4].

Ein Bundesstaat hat aber auch eine gemeinsame Innenpolitik und zwar auf den Gebieten, die im gesamtstaatlichen Interesse liegen und folglich einen Einfluss auf den durchschnittlichen Lebensstandard ausmachen. Nach dem föderalistischen Subsidiaritätsprinzip sollen nur jene Aufgaben an die Zentralgewalt abgegeben werden, die von den kleineren Verbänden (Kantone) nicht mehr allein befriedigend gelöst werden können. Dadurch kann sich der kleine Verband eine gewisse Selbständigkeit und Daseinsberechtigung erhalten, indem sein Kompetenzbereich nur im Interesse des Gemeinwohls verkleinert wird.

Dieselben Gründe, die 1848 den Zusammenschluss der Kantone zu einem föderalistischen Bundesstaat auslösten, standen 1957 bei der Unterzeichnung der Römer-Verträge im Mittelpunkt[5]. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nennt in der Präambel und in Art. 2 folgende Ziele:

---

[3] Vgl. dazu Föderalismus Hearings, Bd. 1, S. 6

[4] Vgl. W. E. Rappard, S. 149 und K. C. Wheare, S. 62

[5] Vgl. zur Analogie des schweizerischen Zusammenschlusses zur Europäischen Integration: D. Schindler (2), S. 205

- Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschrittes
- Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen
- Förderung der harmonischen Entwicklung der Volkswirtschaften in den Mitgliedstaaten

Die Ziele, die der EWG-Vertrag aufführt, sind wirtschaftlicher Natur. Historisch gesehen ist dies verständlich, da der Zweite Weltkrieg den wirtschaftlichen Zusammenbruch Europas bewirkte. Die Einigungsbestrebungen, und als Folge der wirtschaftliche Zusammenschluss, erstrebten den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft und die Hebung des Bruttosozialproduktes in einem grösseren und somit effizienteren Wirtschaftsraum[6].

Daneben stand aber auch die Furcht vor dem Kommunismus. Eine stabile Wirtschaft bedeutet auch eine Stärkung der aussenpolitischen Position. Sie ist die Voraussetzung für eine starke Stellung in der Weltpolitik.
EWGV Art. 235 hält denn auch die Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Gemeinschaft offen.

Die Ziele des schweizerischen Zusammenschlusses von 1848 und die Ziele der Römer-Verträge von 1957 laufen parallel:

- Starke Wirtschaft und somit gestärkte Innenpolitik
- Starke Wirtschaft und somit bessere Verteidigungsmöglichkeiten gegen Kräfte von aussen
- Starke Position in der Weltpolitik

Die räumlichen Dimensionen sind verschieden. Aber auch in zeitlicher Hinsicht besteht ein hundertjähriger Unterschied, der zu einem Denken in weiteren Dimensionen beiträgt.
Heute ermöglicht uns die fortschreitende Technik, dass wir in wenigen Stunden die europäischen Distanzen überfliegen, während 1848 ein Volks-

---

[6] Vgl. 1. Teil, 1. Kapitel

vertreter aus Genf oder Graubünden mit 2 - 3 Tagen Reisezeit rechnen musste, um zur Tagsatzung zu gelangen[7].

Die Distanzen sind kleiner geworden, das Streuungsgebiet der Aufgaben, die mit Vorteil gemeinsam gelöst werden, ist näher zusammengerückt. Die Prinzipien des Föderalismus sind von einem nationalen zu einem internationalen Anwendungsbereich vorgeschritten[8].

Aufgaben, die 1848 nicht mehr von den einzelnen Kantonen befriedigend bewältigt werden konnten und daher an die Zentralgewalt eines Bundesstaates übertragen wurden, bedürfen heute, mehr als 100 Jahre später, einer supranationalen Organisation, um sinnvoll gelöst zu werden.

Zu denken sei hier etwa an ein Beispiel aus dem Umweltschutz. Eine seit 1975 geltende EG-Konvention über gerichtliche Zuständigkeit und Vollstrekkung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ermöglicht es dem Opfer einer unerlaubten Handlung, bei seinen Heimatgerichten auf Schadenersatz zu klagen und das Urteil über Ländergrenzen hinweg vollstrecken zu lassen. Diese Konvention bildet die Grundlage für den ersten grenzüberschreitenden Umweltschutzprozess eines holländischen Gärtners gegen französische Kaligruben[9].

Solche Probleme werfen die Frage auf, ob es nicht auch für die Schweiz sinnvoller und konsequenter wäre, ihre wirtschaftlichen und politischen Kräfte einem Vereinigten Europa anzuschliessen und mitzuhelfen, die Idee des Föderalismus von einer nationalstaatlichen auf eine überstaatliche Ebene zu übertragen.

---

[7] Vgl. die Darstellung bei D. de Rougemont, S. 235

[8] Vgl. die Ausführungen von H. J. Briner, S. 15 f.

[9] Vgl. in: EG Magazin, 1, 77, S. 6

II. CHARAKTERISTISCHE MERKMALE DES BUNDESSTAATES

1. Ambivalenz des Bundesstaates

Durch den Zusammenschluss von Kleinstaaten zu einem Bund wird eine Zentralinstanz geschaffen. Dies bewirkt eine Machtstärkung nach aussen. Die Vertretung der einzelnen Glieder nach aussen übernimmt der Bund, der die Nation verkörpert.
Andrerseits ist in einem Bundesstaat der staatliche Machtbereich nach innen auf Zentralstaat und Gliedstaaten (Kantone) aufgeteilt.
Diese Aufspaltung des Machtbereichs nach innen und die Zusammenfassung der einzelnen gliedstaatlichen Macht zu einer nationalen Macht nach aussen bewirken, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und des Solidaritätsprinzips, die Synthese des Bundesstaates.

2. Die vertikale Gewaltentrennung

Der föderalistische Bundesstaat teilt nicht nur horizontal in gesetzgebende, gesetzausführende und rechtsprechende Gewalten auf, sondern er ergänzt diese Trinitas durch die vertikale Gewaltenaufteilung zwischen Zentralstaat (Bund) und Gliedstaaten (Kantone).
Die vertikale Trennung ermöglicht den Gliedstaaten die Mitwirkung bei der Bildung des Bundeswillens und sichert ihnen zudem ihren eigenen Kompetenzbereich.
Praktische Anwendung erfährt das vertikale Gewaltenteilungsprinzip in der Bildung des Zweikammersystems[10]. Nicht nur Vertreter des Volkes als Ganzes versammeln sich in der Bundesversammlung, sondern auch Vertreter des Volkes der einzelnen Kantone[11]. Die Aufteilung der Bundesversammlung in National- und Ständerat ermöglicht den Kantonen die politische Einflussnahme auf die Bildung des Bundeswillens. Beide Kammern

---

[10] Vgl. BV Art. 71

[11] Durch die Volkswahl des Ständerates werden immer mehr parteipolitische Kriterien für die Auswahl massgebend, vgl. D. Schindler (5), S. 58

sind rechtlich gleichgestellt. Eine einzige Ausnahme erfährt die rechtliche Gleichstellung bei der Vereinigten Bundesversammlung. Wegen der grösseren Mitgliederzahl kommt dort dem Nationalrat ein Uebergewicht zu[12].

Im Normalfall aber werden die Verhandlungen in separaten Kammern durchgeführt[13], wobei verfassungsrechtliche Gleichstellung herrscht. Nicht nur bei der Bildung des Bundeswillens spielt die vertikale Gewaltenteilung eine Rolle, sondern bei der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen an und für sich. Die Bundesverfassung weist den Kantonen in Art. 3 einen eigenen autonomen Kompetenzbereich zu.

3. Die Gleichheit der Kantone

Bei der rechtlichen Gleichstellung der Kantone muss wieder von der Entstehung des Bundesstaates ausgegangen werden. Vor dem Zusammenschluss bildete jeder einzelne Kanton einen souveränen Staat. Ihre gegenseitigen Beziehungen wurden daher durch das Völkerrecht geregelt, wie dies unter souveränen Nationalstaaten seit Bestehen des Völkerrechtes üblich ist. Dieses statuiert das Grundprinzip der Staatengleichheit[14]. Der Zusammenschluss zu einem Bundesstaat erfolgte durch einen völkerrechtlichen Vertrag bisher souveräner Staaten[15]. Das Prinzip der Staatengleichheit bei zwischenstaatlichen Beziehungen konnte sich bis hinein in den Bundesstaat erhalten, indem jeder einzelne Kanton dem anderen rechtlich gleichgestellt ist[16].

---

12 Vgl. BV Art. 92, Satz 2

13 Vgl. BV Art. 92, Satz 1

14 Vgl. die Ausführungen zur Gleichheit der Gliedstaaten bei: H. Huber, S. 247 ff.

15 Vgl. A. Verdross, S. 102

16 Vgl. die Ausführungen bei D. Schindler (sen.), S. 147
Eine Ausnahme besteht hinsichtlich der Halbkantone, die nur einen Ständerat stellen können. Vgl. BV Art. 80

Trotz der Erhaltung dieses Prinzips wird nach der Gründung des Bundesstaates, die auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht, vom Primat des Staatsrechtes ausgegangen, im Gegensatz zum Staatenbund, wo weiterhin das Völkerrecht die oberste Rechtsgrundlage darstellt für gegenseitige Bezeihungen. Dies kommt unter anderem auch in der Unterscheidung der Zuständigkeitshoheit zum Ausdruck, indem sie im Bundesstaat dem Bund, im Staatenbund den einzelnen Gliedern zusteht[17].

4. Die Bundestreue

a) Verschiedene Hoheitsträger

Ein charakteristisches Wesensmerkmal des Bundesstaates liegt in seiner Zusammensetzung aus verschiedenen Hoheitsträgern. Dem Bund als Gesamtstaat stehen die Gliedstaaten als Träger bestimmter Kompetenzen gegenüber. Diese Machtaufteilung erfordert eine klare Unterteilung der Hoheitsrechte durch die Verfassung. Trotz der konkreten Aufteilung des Hoheitsbereichs zwischen Bund und Kantonen, ist eine koordinierte Ausübung und Anwendung der Kompetenzen erforderlich, damit der Staat in seiner Gesamtheit funktionieren und ein einheitliches Gesamtziel angestrebt werden kann.

Die Bürger eines Bundesstaates waren in erster Linie Kantonsbürger. Erst allmählich wuchs ein Nationalgefühl heran, das sie auch als Schweizerbürger erscheinen liess. Dieses doppelte Nationalgefühl stellt eines der Probleme des Bundesstaates dar.

Voraussetzung für den Bestand des Bundesstaates ist, dass sich die beiden Gefühle der Verbundenheit nicht zu rivalisierenden Extremen entwickeln[18]. Von dieser Problematik her ist der Begriff der Bundestreue zu verstehen.

---

[17] Vgl. A. Verdross, S. 103 ff.

[18] Vgl. K. C. Wheare, S. 70 f.

b) Der Begriff der Bundestreue

Bei der geteilten Funktionsausübung und Konkurrenz der Zuständigkeiten bezüglich der Staatsaufgaben muss ein Mittelweg gefunden werden, damit sowohl die regionalen als auch die gesamtstaatlichen Interessen im Gleichgewicht bleiben.

Weder Bund noch Kantone können ihre formal gegebenen Kompetenzen rücksichtslos anwenden. Die Anwendung derselben muss durch gegenseitige Rücksichtsnahme bestimmt werden[19].

Die Staatsaufgaben müssen daher im Interesse des Gesamtstaates als auch im Interesse der regionalen Kantonsgebiete wahrgenommen werden.

Von beiden Teilen (Bund und Kantone) wird ein Handeln gefordert, das sich innerhalb der Verfassungsnorm hält, das die Interessen des Gesamtstaates fördert, das aber auch den regionalen Bedürfnisse der Kantone Rechnung trägt. Durch dieses gegenseitige Treueverhältnis oder Handeln nach Treu und Glaube, soll eine Harmonie hergestellt und erhalten bleiben zwischen den rechtlichen und politischen Interessen des Bundes und der Kantone[20].

Nur bei einer ausgewogenen Interessenlage ist die Funktionsfähigkeit und Weiterentwicklung des Bundesstaates gewährleistet. Die Gewichtsverlagerung auf die eine oder andere Seite führt automatisch zum Unitarismus oder zur Auflösung des Bundesstaates.

Die Gefahr einer bundesstaatsfeindlichen Kooperation von Kantonen gegen den Bundesstaat ist heute eher unwahrscheinlich[20a]. Viel eher stellt sich das Problem, ob nicht der Bundesstaat durch die zahlreichen Partialrevisionen zugunsten des Bundes sich allmählich einem zentralistischen Bundesstaat annähere. Eine Beeinträchtigung der innerstaatlichen Balance stellt sich eher von dieser Seite.

---

19 Vgl. dazu H.G. Rupp, S.142 f.; Fleiner/Giacometti, S. 176.

20 Vgl. H.W. Bayer, S.45 und 52 ff.; A.Haenel, S.563; R.Smend, S.171

20a Obwohl gewisse Ansätze zu "Sonderbünden" gegen grosse Kantone feststellbar sind.

c) Die Träger der Bundestreue

Der Begriff "Bundestreue" ist insofern irreführend, als man darunter nur die Pflicht der Kantone gegenüber dem Bund zu bundesfreundlichem Verhalten verstehen könnte.
Geht man aber davon aus, dass zuerst die kleinen Gemeinschaften existierten und diese sich zu einem einheitlichen Ganzen zusammengeschlossen haben, so wird klar, dass auch der Bund Träger dieser Pflicht sein muss. Der Bund und die Kantone sind auf gegenseitige Zusammenarbeit angewiesen. Eine einseitige Pflicht seitens der Kantone würde sich in keiner Weise rechtfertigen.
Sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes wird die wechselseitige Pflicht der Bundestreue zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten anerkannt[21].
Die Wechselseitigkeit geht ganz allgemein aus der Konstellation des Bundesstaates hervor. Man kann nicht einerseits relativ selbständige Gebietskörperschaften zur Ausbalancierung des Machtverhältnisses gestatten, andererseits aber dem Gesamtstaat eine rücksichtslose Verfolgung der gesamtstaatlichen Interessen zubilligen. Dies stünde in krassem Widerspruch zu Sinn und Zweck des Bundesstaates.
Die Pflicht des Bundes, die regionalen Einzelinteressen der Glieder mitzuberücksichtigen, kommt in der Bundesrepublik Deutschland deutlich zum Ausdruck in Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Verträgen der Europäischen Gemeinschaften. Dieser Artikel statuiert die Informationspflicht des Bundes gegenüber Bundestag und Bundesrat über Beschlussfassung von Gesetzen in der Europäischen Gemeinschaft.
In der Schweiz kann man den Ausdruck der Bundestreue ganz allgemein darin erblicken, dass bei Verfassungsänderungen nicht nur die Volksmehrheit zustimmen muss, sondern auch die Mehrheit der Standesstimmen.

---

[21] Vgl. dazu H. G. Rupp, S. 145 ff.; R. Smend, S. 170 f.; E. H. Giesser, 71 f.; BVerfGE 8, 122 vom 30. Juli 1958, S. 123/140; W. Burckhardt, S. 17; J. F. Aubert, S. 65

Dasselbe gilt auch in umgekehrter Weise. Die Mehrheit der Kantone kann allein keine Verfassungsänderung herbeiführen.

Die Kantone sind ausserdem Träger der Bundestreue in zweifacher Hinsicht: gegenüber dem Bund und gegenüber den anderen Kantonen[22].

Denn der Bundesstaat fügt nicht nur Bund und Kantone zu einer engeren Gemeinschaft zusammen, sondern auch die Kantone unter sich[23].

Sie sind die Elemente, die den Bundesstaat zusammenfügen. Ihre gegenseitige Toleranz und Akzeptierung der regionalen Interessen ist daher genauso grundlegend für den Bestand des Bundesstaates, wie im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen.

Die Kantone im schweizerischen Bundesstaat sind untereinander gleichwertig. Gemäss BV Art. 7 steht ihnen das Konkordatsrecht zu. Diese Verträge dürfen aber weder politischen Inhalt haben, noch etwas enthalten, das den Rechten des Bundes oder anderer Kantone zuwiderläuft.

Es fragt sich, ob innerstaatliche Kooperationen in der Lage sind, das Kräftegleichgewicht zwischen Bund und Kantonen zu stören.

Vorstellbar wäre z. B., dass sich einige Ständeräte bei der Bildung des Bundeswillens durch Vertrag zu einem Block zusammenschliessen würden, also nicht mehr einzeln als Selbständige auftreten würden und so das ausbalancierte Kräfteverhältnis stören würden.

Ganz allgemein können innerstaatliche Abmachungen solche Störfaktoren darstellen. Festzusetzen sind die Grenzen, wo zulässige, wo unzulässige Balanceverschiebungen vorliegen[24].

Auch die Vielfalt von Impulsen kann durch innerstaatliche Kooperation verschwinden, wenn die Selbständigkeit der Glieder durch solche Verträge eingeschränkt wird.

---

22 Vgl. dazu H. W. Bayer

23 Vgl. A. Haenel, S. 563

24 Vgl. G. Kisker, S. 136 ff.

Trotzdem muss die vertragliche Kooperation zwischen selbständigen Gebietskörperschaften zugelassen werden, denn darin liegt zum Teil auch die Anerkennung der Selbständigkeit[25].

Die innerstaatlichen Verträge finden ihre Schranken an den Bundeskompetenzen, an den Interessen des Bundes und der anderen Kantone. Auch hier wird ein rücksichtsvolles Verhalten gefordert, ein Verhalten, das auch andere Interessen als die eigenen im Auge behält.

Im allgemeinen werden die Interessen des Gesamtstaates den regionalen Interessen vorgehen, da sie dem Allgemeinwohl dienen. Trotzdem darf der Vorrang der Gesamtstaatsinteressen nie so weit gefasst werden, dass die Eigenstaatlichkeit der Kantone verlorengeht. Sie bedürfen eines eigenen Spielraums für Staatstätigkeiten, sonst sinken sie zu blossen Vollzugskörperschaften im Dienste des Gesamtstaates ab.

d) Die Objektivität der Pflicht

Ein wesentliches Element liegt in der Objektivität der Pflichtverletzung. Es ist unwesentlich, ob dem Bund oder den Kantonen Absicht oder Böswilligkeit bei Verletzung der Treuepflicht nachgewiesen werden kann. Diese subjektiven Momente sind bei der Beurteilung der Pflichtverletzung irrelevant[26].

Auch bei einer Kompetenzüberschreitung spielt allein die Tatsache der Missachtung der gesetzlichen Grenzen eine Rolle; welche Beweggründe den Verletzenden dazu veranlasst haben, fallen nicht ins Gewicht. Wichtig ist die objektive Interessenabwägung. Diese soll geschützt werden, damit die beiden Kräfte (Bund und Kantone) im Bundesstaat in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

---

25 Vgl. G. Kisker, S. 148

26 Vgl. J. P. Müller, S. 229 f.; H. W. Bayer, S. 52 und 74; BVerfGE 8, 124 vom 30. 7. 1958

e) Ungeschriebenes Verfassungsrecht

In der Verfassung finden wir nirgends den Ausdruck "Bundestreue" als Schranke zur Ausübung der verfassungsmässigen Rechte von Bund und Kantonen.
Die Pflicht zu rücksichtsvollem Verhalten besteht nicht allein für sich, sondern sie kommt erst in Verbindung mit den bestehenden Rechten und Pflichten von Bund und Kantonen zum Ausdruck. Erst bei Anwendung eines Rechtssatzes kann eine Pflichtverletzung im Sinne der Treulosigkeit oder des rücksichtslosen Verhaltens stattfinden[27].
Trotzdem dient dieser Grundsatz ganz allgemein der Festigung des Bundesstaates, indem er wegleitend ist für die Einstellung des Bundes und der Kantone zueinander und untereinander. Diese Pflicht zur Bundestreue setzt der Rechtsausübung gewisse ungeschriebene Schranken, die aus dem Bedürfnis hervorgehen, einen ausgewogenen und funktionsfähigen Bundesstaat zu erhalten. Man darf daher bei der Bundestreue von einem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz sprechen, der dem bundesstaatlichen Prinzip an und für sich immanent ist[28].

f) Der Ursprung der Pflicht

In einem Bundesstaat besteht eine Abhängigkeit zwischen Bund und Kantonen und den Kantonen unter sich. Sobald ein Abhängigkeitsverhältnis zur Erreichung gemeinsamer Zwecke und Ziele besteht, wird auch eine grössere Rücksichtnahme von den einzelnen Gliedern verlangt[29].
Die gegenseitigen Interessen müssen berücksichtigt werden, will man gewisse Aufgaben in einer Gemeinschaft lösen. Der Ursprung der Pflicht, die Interessen der anderen zu erwägen und zu bedenken und sein eigenes

---

[27] Vgl. BVerfGE 8, 127 vom 30. 7. 1958

[28] Vgl. dazu H. G. Rupp, S. 152 und D. Zech, S. 207 ff.

[29] Vgl. J. P. Müller, S. 227

Handeln dementsprechend auszurichten, finden wir in der allgemeinen Formulierung in ZGB Art. 2, im Grundsatz von Treu und Glauben. Dieser Grundsatz verlangt von den Parteien eine richtige Einschätzung der gegenseitigen Interessenlagen zur Erzielung einer Harmonie[30].
Dieser Grundsatz muss im Bundesstaat aufs öffentliche Recht übertragen werden, indem von den einzelnen Gliedern ein rücksichtsvolles Verhalten, ein Handeln im gesamtstaatlichen als auch im regionalen Interesse gefordert werden muss. Ohne diesen Grundsatz und diese Einstellung wäre keine Harmonie möglich in einem Staat, der aus einem gemeinsamen Ganzen und dazu aus relativ selbständigen Einzelverbänden zusammengesetzt ist.

5. Die ungeteilte Souveränität

Zur Frage, ob im Bundesstaat die Souveränität geteilt oder ungeteilt sei, gehen die Meinungen stark auseinander. Heute neigt die vorherrschende Meinung auf dem Kontinent eher zur Annahme, die Souveränität sei ungeteilt, sie liege allein beim Oberstaat (Bund).
Giacometti folgert die alleinige Souveränität des Bundes aus der Tatsache, dass dem Bund die Kompetenz zustehe, die Kompetenzabgrenzung vorzunehmen und zu überwachen[31].
Die Machtaufteilung im Bundesstaat bezwecke den Schutz der Kantone gegen eine "verfassungswidrige Usurpation oder Absorption" ihrer Rechte. Umgekehrt verhindere sie auch einen verfassungswidrigen Uebergriff der Kantone auf die ausschliessliche Staatsdomäne des Bundes[32].
Der Begriff der Souveränität, der in BV Art. 3 bezüglich der Kantone verwendet wird, wird daher mit Kompetenz interpretiert, da man sonst

---

30 Vgl. dazu A. Egger, S. 65

31 Vgl. Fleiner/Giacometti, S. 40ff.

32 Vgl. dazu Loewenstein, S. 300; Die Aufteilung der Macht muss aber nicht mit der Teilung der Souveränität gleichgesetzt werden, vgl. Y. Hangartner, S. 33 ff.

von einem geteilten Souveränitätsbegriff ausgehen müsste[33].

Heute kann man im Nationalstaat allerdings nicht mehr von einer absoluten Souveränität sprechen. Seine wirtschaftliche und politische Abhängigkeit von den übrigen Staaten zwingt ihn zum Einhalten gewisser völkerrechtlicher Grundprinzipien.
Nach aussen wird die Souveränität somit durch das Völkerrecht in gewisser Weise beschränkt[34].
Aber auch nach innen wird die Souveränität des Bundesstaates beschränkt: In einer föderalistischen Demokratie bestehen gewisse Schranken der Verfassungsabänderbarkeit in materieller Hinsicht, die allerdings nicht unbestritten sind. Immerhin dürfte man sich mehrheitlich darin einig sein, dass die Grundrechte, die Rechtsstaatlichkeit und das demokratische Prinzip Werte darstellen, die der Souverän in ihrem innersten Gehalt nicht antasten darf.

III. DIE AUFTEILUNG DER KOMPETENZEN AUF BUND UND KANTONE

Bund und Kantone sind auf demselben Staatsgebiet tätig. Eine präzise Kompetenzaufteilung ist daher unumgänglich. Die schweizerische Bundesverfassung geht nach dem Enumerationsprinzip der Bundeskompetenzen in der Verfassung vor. Alle Kompetenzen, die nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung dem Bund übertragen sind, gehören in den Zuständigkeitsbereich der Kantone[35].

---

[33] Nähere Ausführungen zum Souveränitätsbegriff im internationalen Recht folgen im nächsten Kapitel.

[34] Vgl. die Ausführungen bei Y. Hangartner, S. 36

[35] Vgl. BV Art. 3; Kanada kennt demgegenüber das umgekehrte System: Aufzählung der Länderkompetenzen in der Verfassung

Damit man aber von einem Bundesstaat mit einem einheitlichen Ganzen sprechen kann, muss ihm ein gewisses Minimum an Kompetenzen zukommen[36].

Im schweizerischen Bundesstaat besteht heute eher die Tendenz, dass sich ein immer grösser werdender Bereich von Kompetenzen auf den Zentralstaat konzentrieren. Die zahlreichen Partialrevisionen der Bundesverfassung seit der Totalrevision von 1874 haben eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes bewirkt.

1. Alternative und komplementäre Aufteilung der Kompetenzen

Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen bezieht sich nicht nur auf die Gesetzgebung, sondern auch auf die Verwaltung.
Folgende Kombinationen sind daher möglich:

a) Ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes für Gesetzgebung und Vollzug
b) Dem Bund obliegt die Gesetzgebung, den Kantonen der Vollzug
c) Den Kantonen obliegt die Gesetzgebung, dem Bund der Vollzug
d) Ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone für Gesetzgebung und Vollzug

Die unter b) aufgeführte Kombination ist heute sehr häufig. Indem die Kantone einen grossen Teil der Verwaltung übernehmen, entlasten sie zwar den Bund, verlieren aber bei Ueberhandnahme dieser Kombination allmählich ihre politische Eigenständigkeit.

2. Kompetenzverschiebung nur durch Verfassungsrevision

Die Kompetenzaufteilung der Bundesverfassung ist zwingend und abschliessend[37].

---

[36] Vgl. K. Loewenstein, S. 298

[37] Vgl. BV Art. 3 in Verbindung mit Art. 85 Ziff. 2

Weder eine gewohnheitsrechtliche Kompetenzbildung noch eine vertragliche Kompetenzbildung des Bundes ist zulässig. Die einzige Möglichkeit zur Andersverteilung der Kompetenzen ist die Partial-[38] oder Totalrevision[39] der Bundesverfassung.

Diese zwingende Kompetenzaufteilung ist auch von grosser Bedeutung bezüglich eines Beitrittes zu einer supranationalen Organisation.

Denn Gesetze aus internationalen Verträgen dürfen an der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen nichts ändern[40].

Eine Kompetenzverschiebung über BV Art. 8 ist unzulässig[41].

Die föderalistische Staatsstruktur der Schweiz setzt von daher einem EG-Beitritt erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Ein grosser Teil, der in den Gemeinschaftsverträgen geregelten Materien liegt zwar bereits heute im Kompetenzbereich des Bundes. Probleme wirft aber EWGV Art. 235 auf, der eine generelle Erweiterung des Vertrages ermöglicht.

IV. GEGENSEITIGE EINFLUSSNAHME VON BUND UND KANTONEN

1. Einflussmöglichkeiten der Kantone auf die Bildung des Bundeswillens

Der Ständerat, der zwar ein Bundesorgan darstellt, ist für die Kantone von grosser Wichtigkeit. Er ermöglicht die direkte Einflussnahme der Kantone auf die Bildung des Bundeswillens und trägt daher wesentlich zur Wahrung der politischen Eigenständigkeit der Kantone bei. Von Bedeutung ist dabei seine rechtliche Gleichstellung gegenüber der Volkskammer, dem Nationalrat[42].

---

38 Vgl. BV Art. 121

39 Vgl. BV Art. 119/120

40 Vgl. die Ausführungen bei Ch. Dominicé, S. 16

41 Vgl. die Ausführungen dazu im nächsten Kapitel

42 Anders verhält es sich in Deutschland. Vgl. dazu das letzte Kapitel.

Der Einflussbereich der Kantone erstreckt sich auf folgende Gebiete:

a) Wahl des Bundesrates und des Bundesgerichtes

Die oberste Bundesexekutive und die oberste Bundesjudikative werden von der Bundesversammlung gewählt[43]. Der Ständerat ist somit direkt an der Wahl beteiligt. Hier kommt allerdings die Ausnahme von der rechtlichen Gleichstellung beider Kammern zur Anwendung. Gemäss BV 92, Satz 2 vereinigen sich die beiden Räte bei den Wahlen, so dass dem Ständerat wegen seiner kleineren Vertreterzahl ein geringeres Gewicht zukommt.

b) Verfassungsgesetzgebung

Total- und Partialrevision der Bundesverfassung unterstehen dem obligatorischen Ständereferendum[44].
Der Ständerat hat gemäss BV Art. 120 I das Initiativrecht auf Totalrevision der Bundesverfassung.
Ebenso steht ihm das Initiativrecht auf Partialrevision der Bundesverfassung zu, BV Art. 121 I, das sich nach dem Verfahren der einfachen Bundesgesetzgebung richtet. Dies bedeutet, dass der Nationalrat der Initiative auf Partialrevision zustimmen muss, damit sie gültig zustande kommt.
Dasselbe Initiativbegehrensrecht auf Verfassungsrevision steht den einzelnen Kantone und Halbkantonen zu[45]. Ein solcher Antrag muss von der Bundesversammlung überprüft werden. Sie beschliesst, ob dem Antrag stattgegeben wird.

---

[43] Vgl. BV Art. 96 I und 107 I

[44] Vgl. BV Art. 123 I-III

[45] Vgl. BV Art. 93 II

c) Einfache Gesetzgebung

Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse bedürfen nach BV Art. 89 I der Zustimmung des Ständerates.

Für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse können 8 Kantone die Volksabstimmung verlangen, BV Art. 89 II[46].

Seit der Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, das in der Volksabstimmung vom 13. März 1977 angenommen wurde, gilt der Absatz II von BV Art. 89 auch für gewisse völkerrechtliche Verträge[47].

Weiter ist für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften die Zustimmung der Stände erforderlich, BV Art. 89 V.

Nach BV Art. 89 bis I benötigen dringliche Bundesbeschlüsse für ihre Gültigkeit die Zustimmung des Ständerates.

Auch hier können 8 Kantone eine Volksabstimmung verlangen nach BV Art. 89 bis II.

Dringliche Bundesbeschlüsse, die verfassungswidrig sind, müssen innert Jahresfrist von der Mehrheit der Standesstimmen genehmigt werden, BV Art. 89 bis III.

Wie bei der Verfassungsgesetzgebung besteht auch bei der einfachen Gesetzgebung das Initiativbegehrensrecht des Ständerates BV Art. 93 I und der Kantone BV Art. 93 II.

5 Kantone können ausserdem nach BV Art. 86 II die ausserordentliche Ratssitzung einberufen.

Die Kantone nehmen aber auch am Vernehmlassungsverfahren der Gesetzgebung teil, d. h. also im Stadium der Gesetzesausarbeitung. Die Kantone werden im Vorverfahren der Gesetzgebung angehört, wenn das Bundesrecht dies vorschreibt. Ausserdem sind sie anzuhören zu Erlassen der Verfassungsstufe und zu Erlassen der Gesetzesstufe, die direkt die Interessen

---

[46] Vgl. die Ausnahme in GVG Art. 7

[47] Vgl. BV Art. 89 III; vgl. auch die Befugnis in BV Art. 89 IV

der Kantone berühren[48]. Das Anhörungsrecht der Kantone ist in zahlreichen Verfassungsartikeln vorgeschrieben:

BV Art. 22 bis II

BV Art. 27 ter II

BV Art. 27 quater IV

BV Art. 32 II

BV Art. 34 ter IV

BV Art. 45 bis II

2. Die Einflussnahme des Bundes auf die Kantone

Nicht nur die Kantone haben Einwirkungsrechte auf die Bildung des Bundeswillens, sondern auch der Bund hat Möglichkeiten, in gewisser Weise Einfluss auf die Kantone auszuüben.

a) Gewährleistung der Kantonsverfassung

Damit zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten eine gewisse Homogenität bezüglich der Verfassungsstruktur gesichert ist, setzt die Bundesverfassung in Art. 6 die politische Grundstruktur der Kantonsverfassungen fest. Für die Zuständigkeit der Gewährleistung vgl. BV Art. 85 Ziff. 7.

b) Die Genehmigungspflicht von Konkordaten

Die Kantone haben nach BV Art. 7 II das Recht, Verträge miteinander abzuschliessen betreffend Gesetzgebung, Gerichtswesen und Verwaltung. Damit die Konkordate nichts dem Bundesrecht Widersprechendes enthalten, unterstehen sie der Genehmigungspflicht des Bundesrates, vgl. BV Art. 102 Ziff. 7 in Verbindung mit BV Art. 85 Ziff. 5.

---

48 Vgl. dazu die Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6. Mai 1970, unter Berücksichtigung der Aenderung vom 14. Juni 1976. Vgl. insbes. Art. 12

c) Die Bundesaufsicht

Die Bundesaufsicht bezieht sich auf den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis der Kantone. Sie dient der Verhinderung von kantonalen Eingriffen in den Kompetenzbereich des Bundes. Ebenso soll mit ihrer Hilfe die richtige Ausführung der Rechtsetzungs- und Verwaltungskompetenzen, die den Kantonen vom Bund übertragen worden sind, überwacht werden.

d) Die Bundesexekution

Eine Bundesaufsicht ohne Sanktionsmittel wäre wirkungslos. BV Art. 85 Ziff. 8 in Verbindung mit Art. 102 Ziff. 2 ermächtigt die Bundesversammlung zur Ergreifung von Zwangsmitteln gegen Kantone, die ihren Pflichten nicht nachkommen. Voraussetzung dazu ist eine Pflichtverletzung von kantonalen Behörden.

e) Die selbständige eidgenössische Intervention

Ist die Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdet, so soll die Bundesbehörde selbständig von sich aus zur eidgenössischen Intervention schreiten, BV Art. 16 II. Die Einflussnahme richtet sich dabei nicht direkt gegen die Verwaltung des betreffenden Kantons, denn eine Pflichtverletzung seitens der Behörden muss nicht gegeben sein, sondern gegen die oder einen Teil der Kantonsbevölkerung.

f) Das Bundesgericht als oberste Instanz

Sind gewisse prozessuale Voraussetzungen erfüllt, so kann ein Urteil der letzten kantonalen Instanz ans Bundesgericht als oberste Rechtssprechungsinstanz weitergezogen werden[49].

Die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Kantone müssen vor allem vor dem Hintergrund der Bundestreue gesehen werden.

---

[49] Vgl. dazu H. Nawiasky, S. 20

3. KAPITEL

FOEDERALISTISCHE STAATSSTRUKTUR - EUROPAEISCHE GEMEINSCHAFT

In diesem Kapitel wird die föderalistische Staatsstruktur unseres schweizerischen Nationalstaates in Beziehung zur Rechtsnatur und Organisation der supranationalen Gemeinschaft EG gesetzt. Es interessiert hier besonders, welchen Stellenwert den Kantonen bei einem allfälligen EG-Beitritt des schweizerischen Bundesstaates zukommen würde. Die Erweiterung der Rechtsetzungskompetenzen auf eine dritte Ebene kann den nationalen Föderalismus nicht unberührt lassen. Obwohl sich bereits heute zentralistische Tendenzen immer stärker ausprägen, so sind trotzdem die Kantone an der Willensbildung des Bundes beteiligt und zwar auch auf jenen Gebieten, die bereits im Kompetenzbereich der Zentralgewalt liegen[1]. Es stellt sich nun die Frage, ob die Uebertragung von gewissen Sachbereichen an die Organe der Europäischen Gemeinschaft den völligen Ausschluss der Kantonsstimmen bewirken würde. Oder positiv ausgedrückt, inwiefern können die Kantone in den Willensbildungsprozess der europäischen Organe miteinbezogen werden?

Bei dieser Problemstellung darf nicht vergessen werden, dass die Prinzipien des Föderalismus dabei sind, von einer nationalen zu einer internationalen Ebene hinaufzurücken. Gerade die Schweiz, die im Laufe der Geschichte einen Föderalismus verwirklicht hat, der einen "Helvetischen Gemeinsamen Markt"[2] ermöglichte, sollte sich nicht von einer Gemeinschaft fernhalten, die dasselbe Prinzip auf den europäischen Kontinent ausdehnen will.

Auch die Schweiz gehört zu Europa. Ihre Wirtschaft ist eng verflochten mit derjenigen der umliegenden Länder[3].

---

[1] Vgl. 2. Teil, 2. Kap., IV. 1.

[2] Vgl. H. Rieben, S. 48

[3] Vgl. BBl 1971 II 744
Vgl. 1. Teil, 2. Kap., II. 2.

Während der Hochkonjunktur benötigte die Schweiz Fremdarbeiter zur Aufrechterhaltung ihres Lebensstandards. Da sie aber nicht Mitglied der EG ist, kann sie diese in Zeiten der Rezession wieder abschieben. In wirtschaftlicher und politischer Hinsicht besteht zwar eine Abhängigkeit vom übrigen Europa, aber die innere Struktur und die Neutralität ihres Nationalstaates verunmöglichen ihr den Beitritt zur EG und damit die Solidaritätserklärung an Europa!

I. DIE SUPRANATIONALE GEMEINSCHAFT

Die Integration stellt einen Prozess dar, in dem aus verschiedenen Komponenten mit gemeinsamen Faktoren etwas einheitlich Ganzes gemacht wird[4].

Diesen Integrationsprozess im Bereich des Staatswesens kann man in der Geschichte der Eidgenossenschaft beobachten. Die Mitgliedstaaten der EG schlossen sich aus politischen, wirtschaftlichen und sozialen Notwendigkeiten zusammen, um ihren früheren politischen Rang wiederzugewinnen und ihre kriegszerstörte Wirtschaft wiederaufzubauen. Mit dem Integrationsprozess der EG versuchte man in einer vielfach kürzeren Zeitspanne ähnliche Ziele und Zwecke zu verwirklichen wie einst die schweizerische Eidgenossenschaft. Nicht nur die Zeit ist kürzer, auch das geographische Gebiet, das in den Integrationsprozess einbezogen wird, ist um ein Vielfaches grösser. Dafür richteten sich die Einigungsbestrebungen nicht wie bei der Gründung der schweizerischen Eidgenossenschaft auf die gesamte Staatstätigkeit aus, sondern beschränkte sich vorerst einmal auf den Wirtschaftssektor. Trotz dieser sachlichen Begrenzung wurden andere Gebiete, zumindest teilweise, miteinbezogen, da die Wirtschaft kein exakt begrenzbares Sachgebiet darstellt, sondern von verschiedenen ausserwirt-

---

[4] Vgl. die Ausführungen bei K. W. Deutsch, S. 7 ff.
Vgl. auch 1. Teil, 1. Kap., III. 1.

schaftlichen Faktoren beeinflusst wird[5]. Um die Wirtschaft der verschiedenen Nationalstaaten einheitlich zu regeln, wurde eine Organisation ins Leben gerufen mit verschiedenen Institutionen, die an die Struktur eines Bundesstaates erinnern. Die Organe wurden mit eigenen Kompetenzen ausgestattet, um die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft zu gewährleisten.

1. Wesensmerkmale der supranationalen Gemeinschaft

Zur Verwirklichung und Weiterentwicklung ihrer Verträge hat die Europäische Gemeinschaft vier Organe eingesetzt.

Das Europäische Parlament als politisches Kontrollorgan der Gemeinschaft setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen[6].

Der Rat stellt das föderative Organ der Gemeinschaft dar.
Seit dem Fusionsvertrag vom 8. April 1965 wurde für die drei Verträge, EWGV, Montanunion und Euratom, ein gemeinsamer Rat institutionalisiert, ebenso eine gemeinsame Kommission[7].
Die Regierungen jedes Mitgliedsstaates entsenden eines ihrer Mitglieder in den europäischen Rat[8].

Die Kommission kann als Exekutivorgan der Gemeinschaft bezeichnet werden. Die Ernennung ihrer Mitglieder erfolgt im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten[9].

---

5 Zu denken sei etwa an die Steuerharmonisierung, die Harmonisierung der Sozialpolitik etc.

6 Vgl. EWGV Art. 137; EGKS Art. 20; Euratom Art. 107

7 Vgl. die Präambel des Vertrags zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fusionsvertrag)

8 Vgl. Fusions-V Art. 2

9 Vgl. Fusions-V Art. 11; bezüglich der Zusammensetzung vgl. Fusions-V Art. 10 I

Im Gegensatz zum Rat stellt die Kommission ein Organ dar, das unabhängig ist von den nationalen Einflüssen der Mitgliedstaaten und das ausgeprägt im Interesse der Gemeinschaft handelt[10].

Als viertes Organ weist die Gemeinschaft einen autonomen Gerichtshof auf mit einer eigenen verbindlichen Rechtssprechung. Auch die Richter werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt[11].

Durch die Verträge der Europäischen Gemeinschaft wurde den Organen auf bestimmten Sachgebieten Hoheitsrechte übertragen, die vorher im Zuständigkeitsbereich der nationalen Staaten lagen.
Indem die Organe auf einem bestimmten Sachgebiet unabhängig und mit rechtsgestaltenden Hoheitsbefugnissen ausgestattet sind, nähern sich ihre Befugnisse staatlichen Befugnissen an[12].
Obwohl die einzelnen nationalen Staaten die Kreationsorgane der Gemeinschaftsorgane sind, haben sie den direkten Einfluss auf die Tätigkeit derselben verloren.
Diese betätigen sich als Organe der Gemeinschaft. Sie entfalten ihre Tätigkeit nicht "im kollektiven Auftrag der Mitgliedstaaten, sondern kraft Gemeinschaftsrecht für die Gemeinschaft und in deren Namen"[13].
Die Hoheitsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane kommen durch direkt oder indirekt wirkendes Gemeinschaftsrecht zum Ausdruck.
Direkt wirkendes Gemeinschaftsrecht umfasst diejenigen Normen, die von den Gemeinschaftsorganen erlassen wurden und die die einzelnen Wirtschaftsunternehmen und die einzelnen Individuen unmittelbar erfassen,

---

[10] Vgl. Fusions-V Art. 10 II

[11] Vgl. EWGV Art. 167 I; EGKS Art. 32 b I; Euratom Art. 139 I

[12] Vgl. dazu C. F. Ophüls (1), S. 1698; H. J. Schlochauer (1), S. 1 f.

[13] Vgl. C. F. Ophüls, S. 545

ohne dass die Mitwirkung des nationalstaatlichen Gesetzgebers notwendig wäre[14].

Unmittelbar wirkende Normen werden im EWG-Vertrag Verordnungen genannt[15], ebenso im Vertrag der Euratom[16]. Der EGKS-Vertrag hingegen nennt sie allgemeine Entscheidungen[17].

Trotz unterschiedlicher Benennung ist die Rechtsnatur dieselbe.

Diese Verordnungen oder Entscheidungen entsprechen nach Inhalt und Funktion der direkten Gemeinschaftsgesetzgebung[18]. Die direkte Gemeinschaftsgesetzgebung kann auch mit der Bundesgesetzgebung im Bundesstaat verglichen werden, wo seitens der Kantone keine direkte Mitwirkung (unter Ausnahme des Ständerates, der aber ein Bundesorgan darstellt) für das Zustandekommen und die Durchsetzbarkeit dieser Gesetze erforderlich ist. Die Vergleichbarkeit spielt allerdings nur bezüglich der vertikalen Gewaltenteilung und nicht im Bereich des demokratischen Prinzips.

Als Verwaltungsakte können die Entscheidungen, die an den einzelnen gerichtet sind, bezeichnet werden[19]. Der EGKS-Vertrag nennt sie Entscheidungen oder Empfehlungen[20].

Eine Parallelerscheinung zum Bundesstaatsrecht macht sich auch beim indirekt oder mittelbar wirkenden Gemeinschaftsrecht bemerkbar.

Dort delegieren die Organe der Gemeinschaft Hoheitsbefugnisse zurück

---

14 Vgl. C. F. Ophüls (1), S. 1698; H. J. Schlochauer (1), S. 1 f.

15 Vgl. EWGV Art. 189 II

16 Vgl. Euratom Art. 161 II

17 Vgl. EGKSV Art. 14 II und 15 III

18 Vgl. C. F. Ophüls, S. 546

19 Vgl. EWGV Art. 189 IV und Euratom Art. 161 IV

20 Vgl. EGKSV Art. 14 II und III, in Verbindung mit Art. 15 II

an die Gesetzgeber der Mitgliedstaaten, damit diese die Rechtsetzung vornehmen[21].

Diese mittelbare Rechtsetzung wird im EWG-Vertrag und im Vertrag der Euratom "Richtlinien" genannt[22], im EGKS-Vertrag hingegen "Empfehlungen"[23].

Diese Richtlinien oder Empfehlungen sind verbindlich, was das Ziel anbetrifft, hingegen lassen sie den Mitgliedstaaten freie Wahl für Form und Mittel.

Auch bei dieser Art von Gesetzgebung findet sich eine Parallelerscheinung im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Gewisse Bundesgesetze verpflichten die Kantone zu Ausführungsbestimmungen. Die Kantone haben zwar die Pflicht, diese zu erlassen, aber sie haben freie Wahl für Form und Mittel. Auch die Rahmengesetzgebung des Bundes lässt sich mit der mittelbaren Gemeinschaftsgesetzgebung vergleichen. Der Bund bestimmt dort die Grundsätze, die Kantone nehmen die Einzelgesetzgebung vor.

Diese indirekte Gesetzgebung der Gemeinschaftsorgane verpflichten die Mitgliedstaaten, nicht aber die einzelnen Individuen der Mitgliedstaaten. Dafür ist erst noch eine nationalstaatliche Ausführungsgesetzgebung notwendig. Demgegenüber erlangt die direkte Gemeinschaftsgesetzgebung ohne staatliche Transformation unmittelbare Geltung gegenüber den einzelnen Bürger der Mitgliedstaaten.

Auch im Aussenverhältnis der Gemeinschaft kommt den Gemeinschaftsorganen ein Handlungsspielraum zu, der sonst nur bei Nationalstaaten vorkommt. Im zwischenstaatlichen Verkehr kommt der Gemeinschaft auf gewissen Gebieten volle Handlungsfähigkeit zu[24].

---

21 Vgl. C. F. Ophüls, S. 546; C. F. Ophüls (1), S. 1700

22 Vgl. EWGV Art. 189 III und Euratom Art. 161 III

23 Vgl. EGKSV Art. 14 III

24 Vgl. die Ausführungen bei C. F. Ophüls, S. 545

Nach EWG-Vertrag Art. 210 besitzt die Gemeinschaft völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit. EWG-Vertrag Art. 228 I sieht den Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten vor. Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betreiben zwar noch keine einheitliche Aussenpolitik, aber das Verhalten derselben im wirtschaftlichen Bereich wird durch die EG bestimmt[25]. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind nicht kompetent, mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, wenn sich diese auf ein Gebiet beziehen, für welches die Gemeinschaftsverträge gemeinsame Rechtsnormen vorsehen. Auch EWG-Vertrag Art. 5 verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle Handlungen zu unterlassen, die das Ziel des Vertrages gefährden könnten. Dieser Artikel erinnert an das ungeschriebene Verfassungsprinzip der Bundestreue im Bundesstaat.

Der Europäische Gerichtshof bestätigte denn auch die ausschliessliche Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Handelspolitik. Dabei geht er von der Feststellung aus, dass diese Politik durch den Vertrag "auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes hin und zum Schutz des Gesamtinteresses der Gemeinschaft konzipiert ist und dass die besonderen Interessen der Mitgliedstaaten sich innerhalb des Rahmens, den das Gesamtinteresse setzt, einander anpassen müssen". Weiter folgert der Gerichtshof daraus, dass "es mit der Konzeption offensichtlich ganz unvereinbar ist, wenn sich die Mitgliedstaaten unter Berufung auf eine gleichlaufende Zuständigkeit die Freiheit vorbehalten könnten, im Bereich der Aussenbeziehungen weiterhin gesondert ihre Eigeninteressen zu befriedigen, auf die Gefahr hin, dass die wirksame Wahrung des Gesamtinteresses der Gemeinschaft in Frage gestellt wird". Seine Auffassung stützt der Europäische Gerichtshof auf eine stillschweigende Bezugnahme auf EWGV Art. 5, indem er feststellt, dass durch die Anerkennung einer gleichlaufenden Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Handelspolitik "das institutionelle Zusammenspiel verfälscht, das Vertrauensverhältnis

---

[25] Vgl. EWGV Art. 116

innerhalb der Gemeinschaft erschüttert und die Gemeinschaft gehindert würde, ihre Aufgaben zur Wahrung des gemeinsamen Interesses zu erfüllen"[26].

Dass die EG auf bestimmten Gebieten eine gemeinsame Aussenpolitik betreibt, kam z. B. auch im Gutachten des Europäischen Gerichtshofes gegen das Rheinschiffahrtsabkommen der Schweiz mit sechs Mitgliedstaaten der EG zum Ausdruck. Der Gerichtshof erhob dabei keine Einwände gegen die wirtschaftliche Zielsetzung des Abkommens, sondern dagegen, dass sich sechs direkt interessierte Mitgliedstaaten eine Sonderstellung sicherten und dadurch die Zuständigkeit und das interne Beschlussverfahren der Gemeinschaft in Frage gestellt haben. Ein solches Abkommen gehört ausschliesslich in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, da es in den Bereich der gemeinsamen Transportpolitik gehört[27].

Obwohl keine eigentliche gemeinsame Aussenpolitik der EG-Staaten besteht, stellen EWG-Vertrag Art. 111 - 116 die Aussenhandelsbeziehungen der Mitgliedstaaten zur Koordinierung und gemeinsamen Wahrnehmung unter die Leitung der Gemeinschaftsorgane.

Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten oder internationalen Organisationen können von der Kommission ausgehandelt und vom Rat geschlossen werden, falls dies durch den EWG-Vertrag erforderlich wird[28].

Die Struktur des Innen- und Aussenverhältnisses der EG erlaubt die Folgerung, dass die Mitgliedstaaten auf bestimmten Gebieten auf ihre Hoheitsrechte verzichtet haben zugunsten der Gemeinschaftsorgane und insbesondere zugunsten der Gemeinschaftsinteressen.

---

26 Vgl. dazu das Gemeinschaftsrecht 1975, S. 9

27 Vgl. NZZ vom 29. 4. 77, Nr. 99, S. 19 und vom 3. 5. 77, Nr. 102, S. 13
Vgl. EWGV Art. 74 - 84

28 Vgl. EWGV Art. 228
Zu den Aussenbeziehungen vgl. das Gemeinschaftsrecht 1975, S. 7 ff. und S. 49 ff.

Dieses zentrale Wesensmerkmal prägt die supranationale Gemeinschaft und unterscheidet sie von anderen internationalen Organisationen.

2. Beschränkung des nationalen Gesetzgebers

Wie bereits festgestellt wurde, haben die Mitgliedstaaten Rechtsetzungsbefugnisse den Gemeinschaftsorganen übertragen, um die Entwicklung und Weiterführung der europäischen Integration effizient zu ermöglichen[29].
Das Gemeinschaftsrecht wird aufgeteilt in primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht. Das primäre Gemeinschaftsrecht ist in den Gründungsverträgen der EG selbst enthalten. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht umfasst diejenigen Normen, die die Organe der Gemeinschaft, insbesondere der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission hin, erlassen[30].
Wie bereits ausgeführt wurde, geben die Verträge der EG den Organen die Möglichkeit zu direkter oder indirekter Normsetzung.
Je mehr sich die Gemeinschaft verselbständigt und die Verträge durch sekundäres Gemeinschaftsrecht ausfüllen, desto kleiner wird der Kompetenzbereich der nationalen Gesetzgeber auf diesen bestimmten Sachgebieten[31].
Durch das Inkrafttreten der Gemeinschaftsverträge ist der grösste Teil des Wirtschaftsbereichs der Mitgliedstaaten in den Einflussbereich der europäischen Integration geraten. In diesem Bereich verloren die nationalen Rechtsetzungsinstanzen ihre Befugnisse an die Organe der Gemeinschaft und können zudem von diesen durch mittelbar wirkendes Gemeinschaftsrecht zur Normsetzung verpflichtet werden. Dass sie selbstverständlich an die Normen der Gemeinschaftsgesetzgebung gebunden sind, wird später noch ausführlicher behandelt werden.

---

29 Vgl. auch die Ausführungen bei H. J. Glaesner, S. 655 ff.

30 Vgl. dazu C. F. Ophüls (1), S. 1699

31 Vgl. die Uebersicht über den Kompetenzverlust der nationalen Parlamente, S. 9 ff.

Der Ausschluss der nationalen Rechtsetzungsorgane von der Gemeinschaftsgesetzgebung wird auch damit begründet, dass die Gemeinschaftsorgane, obwohl sie ja auch aus nationalen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt sind, nicht nationale Interessen vertreten, sondern jene Interessen, die allen Mitgliedstaaten am ehesten nahestehen. Dies trifft zwar auf die Mitglieder der Kommission zu, nicht aber auf diejenige des Ministerrates[32].

Indem ein nationaler Minister an den Entscheidungen teilnimmt, die auf überstaatlicher Ebene getroffen werden, findet für den Verlust der nationalen Entscheidungsbefugnisse ein Ausgleich statt. Eine Ausnahme bilden diejenigen Entscheidungen, die in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kommission fallen[33].

Zum grossen Teil wird der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission tätig. Die Kommission versucht bei der Ausarbeitung der Vorlagen eine Synthese aller nationalen Interessen zu erreichen. Eine Abänderung dieses Vorschlages der Kommission kann daher vom Rat nur einstimmig vorgenommen werden, um nicht die Interessen einzelner Mitgliedstaaten durch das föderative Organ zu gefährden[34].

Zum Verlust der Kompetenzen des nationalen Gesetzgebers an die Gemeinschaftsorgane muss noch eine Einschränkung angebracht werden. Erst wenn die Gemeinschaft von ihrem Recht zur Rechtsetzung Gebrauch gemacht hat, erlischt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, mit Ausnahme jener Vertragsbestimmungen, die ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Gemeinschaft vorbehalten[35].

Erst wenn die Gemeinschaftsorgane ihre Hoheitsrechte ausgenutzt haben,

---

32 Vgl. Fusions-V Art. 10 I Satz 1 und II

33 Vgl. die Ausführungen von A. Sattler, S. 94

34 Vgl. EWGV Art. 149 I

35 Vgl. z. B. EWGV Art. 28 enthält die ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnis der Gemeinschaft

fehlt den Mitgliedstaaten die Rechtsetzungskompetenz auf jenen Sachgebieten[36].

Diese Regelung kann man auch im föderalistischen Bundesstaat beobachten. Die Kantone verlieren ihre Kompetenz erst in jenem Moment, da der Bund seine Kompetenz tatsächlich ausgenutzt hat, z. B. durch Erlass eines Gesetzes. Solange die erforderliche Ausführungsgesetzgebung nicht erfolgt ist durch den Bund, bestehen die virtuell geltende Bundeskompetenz und die aktuell geltende kantonale Zuständigkeit nebeneinander. Als Beispiel sei hier die Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Strafrechts aufgeführt. BV Art. 64 bis, der dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts verleiht, wurde in der Volksabstimmung vom 13. November 1898 angenommen. Das Schweizerische Strafgesetzbuch trat aber erst am 1. Januar 1942 in Kraft.

Dieses Nebeneinanderbestehen von Bundes- und Kantonskompetenzen bis zur Ausschöpfung derselben durch die Zentralinstanz ist die einzige sinnvolle Lösung, damit kein normenleerer Raum entsteht. BV Art. 3 und Uebergangsbestimmungen Art. 2 bewirken, dass, sobald der Bund Gebrauch macht von seinem Recht, das bestehende kantonale Recht auf demselben Gebiet unmöglich wird.

In den Verträgen der EG finden sich solche explizite Normen nicht. Dies führte zu zahlreichen Auseinandersetzungen über den Stellenwert des supranationalen Rechts. Trotzdem wird in der Praxis das Verhältnis innerstaatliches Recht - supranationales Recht gleich behandelt wie kantonales Recht - Bundesrecht.

Auf diese Problematik werde ich später noch ausführlicher zurückkommen.

In der Schweiz würden die Bundesversammlung, und auf beschränktem Gebiet die kantonalen Parlamente[37], überall dort eine Kompetenzeinbusse

---

[36] Vgl. dazu W. Hallstein (1), S. 14 und H. J. Glaesner, S. 656

[37] vor allem die kantonale Steuerhoheit würde tangiert

erleiden, wo die Gründungsverträge der EG den Mitgliedstaaten gewisse Gebote oder Verbote auferlegen, und wo die Gemeinschaftsorgane in korrekter Anwendung der Verträge verbindliche Rechtsnormen erlassen haben oder noch erlassen werden. Aber auch die Volksrechte würden nicht unangetastet bleiben. Referendum und Initiative würden auf jenen Gebieten unmöglich, die im Kompetenzbereich der EG liegen. Dies hätte eine Einschränkung der direkten Demokratie zur Folge. Theoretisch kann man sagen, dass das Recht trotzdem bei den nationalen Staaten bleibt, dass allein die Ausübung auf eine andere Institution übertragen worden ist, und dass die Staaten diese wieder zurückziehen könnten. Auch wenn nicht das Recht, sondern nur die Kompetenz übertragen wurde, so spielt dies in der praktischen Wirklichkeit keine grosse Rolle. Die faktische Ausübung eines Rechts ist politisch bedeutsamer als der blosse Besitz[38].
Mit der Frage, ob das Recht oder nur die faktische Kompetenz übertragen wurde, hängt die Frage nach der Beschränkung der staatlichen Souveränität der Mitgliedstaaten eng zusammen.

3. Beschränkung der staatlichen Souveränität

Die Frage nach der Beschränkung der staatlichen Souveränität der EG-Mitgliedstaaten darf nicht allein rechtlich gesehen werden, sondern sie muss im rechtspolitischen Zusammenhang erfasst werden.
Bisher wurde festgehalten, dass die Europäische Gemeinschaft eine neue zwischenstaatliche Organisation supranationaler Art darstellt.
Die Dauer der Verträge ist unbegrenzt, die EG ist mit Rechtspersönlichkeit und mit internationaler Handlungsfähigkeit ausgestattet.
Durch EWG-Vertrag Art. 189 wurde dem Rat und der Kommission der Gemeinschaft die Befugnis verliehen, Recht von allgemeiner Geltung zu erlassen. Diese Rechtsätze haben allgemein normativen Inhalt gleich den

---

38 Vgl. dazu Uebersicht über den Kompetenzverlust der nationalen Parlamente, am Beispiel der Verordnungsbefugnisse der Exekutive, S. 7

staatlichen Gesetzen, sie entfalten in allen ihren Teilen verbindliche Wirkung und sind in jedem Mitgliedstaat unmittelbar anwendbar, d.h. sie binden die Mitgliedstaaten und ihre Bürger unmittelbar, ohne dass eine Transformation in innerstaatliches Recht vorgenommen werden muss.
Der Kern der Supranationalität kann somit in EWGV Art.189 erblickt werden, indem die Organe der Gemeinschaft auf einem bestimmten Sachgebiet zur Rechtsetzung befugt sind, unabhängig von direkten Weisungen der nationalen Gesetzgeber. Dadurch wird eine selbständige Gemeinschaftshoheit neben die Staatshoheit der Mitgliedstaaten gestellt. Ausserdem ist die Möglichkeit der Mehrheitsentscheide, wie sie EWGV Art.148 vorsieht, von grosser Bedeutung, wenn auch heute in der Praxis nicht verwirklicht[39].
Die Möglichkeit dazu besteht immerhin, und es ist denkbar, dass in späterer Zeit wieder auf sie zurückgegriffen wird.
Bei der staatlichen Souveränität stellt sich dieselbe Frage wie im Bundesstaat bezüglich der kantonalen Souveränität, allerdings unter umgekehrten Vorzeichen. Wird die Souveränität der Mitgliedstaaten geteilt, und eine Teil von ihr auf die supranationale Gemeinschaft übertragen, oder sind es allein die Kompetenzen der Mitgliedstaaten, die aufgeteilt werden?
Nach meiner Meinung ist es sinnvoller und praktisch evidenter, zwischen rechtlichem und faktischem Souveränitätsbegriff zu unterscheiden.
Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben sich freiwillig, gestützt auf ihre staatliche Souveränität, zur Mitgliedschaft bei der EG entschlossen.
Kraft ihrer inneren Souveränität beschlossen sie, ihre äussere Souveränität, d.h. die Unabhängigkeit nach aussen, einzuschränken oder gar teilweise aufzugeben. Dieser Schritt berührte aber auch ihrer innere Souveränität, denn die Mitgliedstaaten der EG

---

39 Nähere Ausführungen zur Durchführung der Mehrheitsentscheide in der Praxis der Gemeinschaft folgen weiter hinten.

übertrugen dabei einen bestimmten Teil ihrer Selbstregierung an die überstaatlichen Organe der Gemeinschaft, die mit direkt verbindlichen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind und die Möglichkeit der Mehrheitsentscheide haben[40].

Geht man nun von der theoretischen Möglichkeit aus, - sie ist im Vertragsrecht der Gemeinschaft nicht vorgesehen, könnte aber durch eine Vertragsänderung gegeben werden- dass sich ein Mitgliedstaat der Gemeinschaft aus dieser zurückzieht und dadurch bewirkt, dass die Kompetenzen, die an die Gemeinschaftsorgane übertragen worden sind, wieder in den staatlichen Kompetenzbereich dieses Staates zurückkehren, so kommt man zu folgendem Schluss: Nur ein souveräner Staat kann Kompetenzen an überstaatliche Organe übertragen und auch wieder zurückziehen. Demnach bestand trotz der Kompetenzübertragung die ungeteilte Souveränität des Staates fort. Die Zugehörigkeit zu einer supranationalen Gemeinschaft berührt demnach die rechtliche Souveränität ihrer Mitglieder nicht. Die Mitgliedstaaten übertrugen durch EWGV Art.189 die Ausübung der Legislativfunktion partiell an die Gemeinschaftsorgane. Dadurch beschränkten sie den nationalen verfassungsmässigen Gesetzgeber. Im schweizerischen Bundesstaat ist es der Bund, dem die Kompetenzkompetenz zukommt und dem daher die alleinige Souveränität zugesprochen wird. In der europäischen Gemeinschaft sind es die Gliedstaaten, die die Kompetenzen an ein überstaatliches Organ verteilen oder eben im staatlichen Bereich behalten.

Dazu kommt, dass eine Erweiterung der Gemeinschaftsverträge zwar vorgesehen ist, aber diese kann nur durch einen e i n s t i m m i g e n Ratsbeschluss erfolgen[41]. Dies bedeutet, dass zu jeder Vertragserweiterung jeder Mitgliedstaat einzeln seine Zustimmung geben muss, damit sie erfolgen kann.

---

[40] Vgl. zum Begriff der inneren und äusseren Souveränität: K.Doehring, S.111 ff.; vgl. auch R.Kirchschläger, der sich auf Verdross beruft, S.245.

[41] Vgl. EWGV Art.235

Geht man vom ungeteilten Souveränitätsbegriff des Bundesstaates aus, denn die Europäische Gemeinschaft kann und wird oft mit einem Bundesstaat verglichen, so scheinen all diese Ueberlegungen für die Beibehaltung der rechtlichen Souveränität der Mitgliedstaaten zu sprechen. Nicht die Souveränität, sondern die Kompetenzen wurden aufgeteilt.
Fragen kann man sich allerdings, welche Bedeutung EWGV Art.5 zuzuschreiben ist. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle Massnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Vertragsziele gefährden könnten, erinnern unweigerlich an das Prinzip der Bundestreue im Bundesstaat. Daraus wiederum kann das Sezessionsverbot gefolgert werden, das den Austritt aus der Gemeinschaft verbieten würde. Bei einer solchen Auslegung des EWGV Art.5 wären die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eine Bindung eingegangen, die sie rechtlich nicht mehr lösen könnten. Die Beantwortung dieser Frage hängt von der Weiterentwicklung der Gemeinschaft ab. Durch eine Fortschreitende Integration und durch eine Vertiefung des Zusammengehörigkeitsgefühls der europäischen Staaten und Bürger könnte eine dahingehende Interpretation von EWGV Art.5 durchaus einmal als zulässig erscheinen und die Verträge würden dann verfassungsmässigen Charakter erhalten. Im heutigen Zeitpunkt erscheint mir diese Interpretation noch verfrüht, denn die Bürger der Mitgliedstaaten haben noch kein europäisches Nationalbewusstsein entwickelt und bei den Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten stehen zum grossen Teil noch die nationalen Interessen im Vordergrund.

Betrachtet man den Souveränitätsbegriff allerdings rechtspolitisch, dann muss man eine Aufteilung oder zumindest eine Beschränkung der nationalstaatlichen Souveränität akzeptieren. Auszugehen ist dabei von folgenden Ueberlegungen: Jeder Staat benötigt für seine Wirtschaftsprodukte Absatzmärkte und zwar auch ausserhalb seines Territoriums. Die Handelsbeziehungen der verschiedenen Staaten führen daher zu einer Wirtschaftsverflechtung.

Die Wirtschaftspolitik der Länder, die miteinander Handelsbeziehungen unterhalten, macht sich gegenseitig in den betreffenden Staaten negativ oder positiv bemerkbar[42]. Es entsteht eine gegenseitige Abhängigkeit, die sich auf die Führung der Politik in den betreffenden Staaten auswirkt. Die gegenseitige Kooperations- und Solidaritätsbereitschaft wird je nach Intensität der wirtschaftlichen Beziehungen und Abhängigkeit grösser, denn damit kann eine grössere wirtschaftliche Stabilität erreicht werden, die sich wiederum auf die innenpolitischen Verhältnisse und auf die gesamtpolitische Konstellation auswirkt. Die wirtschaftlichen Verflechtungen wirken sich demnach auf das rechtspolitische Verhalten der Staaten aus.
Die westlichen Staaten z.B. sind auf den Oelexport der arabischen Staaten angewiesen. Dieses Angewiesensein stärkt die politische Stellung der exportierenden Staaten und macht sich in den rechtspolitischen Entscheidungen der abhängigen Staaten deutlich bemerkbar. Beispiele dazu gibt es genug:
Der französische Entscheid zur Freilassung des PLO-Mitgliedes Abu Daud im Januar 1977 wurde von der französischen Regierung zwar rechtlich begründet, war aber politisch motiviert, indem Frankreich um seine guten Beziehungen zu den arabischen Staaten bangte.
Auch die Zuerkennung des Kriegsgefangenenstatus an Guerillakämpfer an der Konferenz für humanitäres Völkerrecht in Genf vom 22. April 1977 bedeutete ein Zugeständnis an die oelproduzierenden Staaten, indem dadurch die Aktionen der PLO kriegsrechtlich anerkannt wurden[43].
Als der arabische Präsident Sadat im November 1977 nach Israel reiste, wurde der Präsident des Europäischen Ministerrates von

---

[42] Vgl. die Ausführungen bei H.R.Krämer (1), S.2

[43] Vgl. NZZ vom 23./24.4.77, Nr.94, S.1/2

Washington angefragt, ob die Gemeinschaft eine politische Erklärung zu diesem historischen Ereignis abgeben würde. Einem diesbezüglichen Vorschlag des belgischen Ministerpräsidenten widersetzte sich einzig Frankreich. Die übrigen arabischen Staaten standen der Reise Sadats negativ gegenüber. Frankreich hatte seit jeher mit den arabischen Staaten guten Kontakt gepflegt. Es wollte daher seine guten Beziehungen nicht aufs Spiel setzten, indem es einer Deklaration der Neunergemeinschaft zustimmte, in welcher diese die Kontrahenten im Nahen Osten zu ihren Annäherungsversuchen beglückwünschen und unterstützen wollten. Erst nachdem die Israelreise Sadats abgeschlossen war und sich verschiedene Staaten der Gemeinschaft um die Zustimmung Frankreichs bemüht hatten, kam doch noch eine gemeinsame Erklärung der Neun zustande[44].

Die Wechselbeziehungen von Wirtschaft und Politik machten sich in den letzten Jahren am deutlichsten bemerkbar im Verhalten der westlichen Staaten zu den oelexportierenden Ländern[45]. In die Verfilzung von wirtschaftlichen, politischen und militärischen Interessen wird aber auch die Privatwirtschaft miteinbezogen[46]. Ein unkonventionelles Verhalten der Staatsorgane in der Aussenpolitik würde sich daher auch auf die innere Stabilität des Landes auswirken, indem auch die Privatwirtschaft durch Restriktionen der ausländischen Handelspartner betroffen werden würde.

Gerade in der Europäischen Gemeinschaft sind bereits heute die Wirtschaftsbeziehungen der Mitgliedstaaten durch die fortgeschrittene Integration derart verflochten, dass ein Austritt eines Staates fast undenkbar ist.

---

44 Vgl. NZZ vom 22.11.77, Nr.274, S.3 und vom 23.11.77, Nr.275, S.1/2.

45 Vgl. dazu den ausführlichen Bericht von E.Griffith, S.181 ff.

46 Vgl. die näheren Ausführungen bei G.Erler, S.48 ff.

Die Unterscheidung, dass zwar die staatlichen Entscheidungen durch wirtschaftliche und soziale Gesetzlichkeiten motiviert werden, die Entscheidung des Staates aber rechtlich gesehen auf Grund seiner Souveränität erfolge[47], wirkt nicht überzeugend. Betrachtet man die Wechselbeziehung zwischen Motivation und tatsächlicher Entscheidung bei der heutigen Interdependenz von Wirtschaft und Politik, so kann man eine Relativierung wenn nicht Beschränkung des Souveränitätsbegriffs nicht mehr negieren.
Die strenge Souveränitätslehre, die bestimmte, dass nur eine selbständige Hoheitsgewalt auf einem Territorium wirkt, wird am deutlichsten durch EWGV Art.189 durchbrochen, der die unmittelbare Rechtsetzung der Gemeinschaft normiert[48]. Der Souveränitätsbegriff wird daher heute oft als Funktionsbegriff bezeichnet, der sich im Laufe der Geschichte "mit den jeweils als typisch empfundenen Situationen" wandelt. Demnach beschränke er sich in seiner heutigen Ausprägung auf "Persönlichkeitsgleichheit vor dem Recht (nicht der inhaltlichen Gleichberechtigung im Recht)" und auf "Unabhängigkeit von Einmischung fremdstaatlicher Herrschaft (nicht von Bindung völkerrechtlicher" -oder überstaatlicher- "Normen")[49].
Die Auffassung über den Souveränitätsbegriff in Deutschland geht teilweise noch weiter: "Souveränität bedeutet Befehlsunabhängigkeit, nicht Ordnungsunabhängigkeit; Souveränität ist verzichtbar, vertraglich abdingbar und nicht einseitig wieder herstellbar"[50].

---

47 Vgl. G.Erler, S.40

48 Vgl. C.F.Ophüls, S.547; vgl. auch K.Doehring, S.121, der die Souveränität des Staates auf jenen Gebieten völlig ausschliesst, auf denen direkte Entscheidungsbefugnis und Mehrheitsentscheide der Gemeinschaftsorgane gelten.

49 Vgl. dazu die Begriffsumschreibung bei G.Erler, S.56

50 Vgl. die Darstellung der Auffassungen über den Souveränitätsbegriff in Deutschland bei K.Doehring, S.116 f.

Es erscheint eindeutig, dass der Souveränitätsbegriff eine Relativierung erfahren hat, nennt man es nun Wandelung des Souveränitätsbegriffs oder Verzicht auf absolute Souveränität. Ganz allgemein kann man sich fragen, ob es sinnvoll und richtig ist, im Bundesstaat und bei supranationalen Organisationen, die bundesstaatsähnlich aufgebaut sind, vom Dogma der Unteilbarkeit des Souveränitätsbegriffs auszugehen. Denn es geht ja eigentlich nicht um eine Alternative zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten oder zwischen supranationaler Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, sondern die Synthese soll zwischen diesen beiden Begriffen gefunden werden[51]. Es würde zu weit führen, diese Problemstellung ausführlich zu behandeln. Ich möchte hier nur noch auf einen Artikel der italienischen Verfassung verweisen, der explizit von der Möglichkeit der Souveränitätsbeschränkung spricht[52]. Wie gross ist der Schritt von der Souveränitätsbeschränkung zur Aufteilung der Souveränität? Und was anderes liegt vor, wenn einer Gemeinschaftsorganisation staatliche Kompetenzen übertragen werden, die sonst der nationalstaatlichen Legislative zukommen?

---

[51] Vgl. dazu auch K.Doehring, S.131

[52] Art.11 der Verfassung der italienischen Republik lautet:

...."unter der Bedingung der Gleichstellung mit den anderen Staaten stimmt es den Souveränitätsbeschränkungen zu, die für eine Ordnung notwendig sind, welche den Frieden und die Gerechtigkeit unter den Nationen sichern soll"...

4. Die Rechtsnatur des supranationalen Rechts

Die Frage nach der Rechtsnatur des supranationalen Rechts gab von Anfang an in der Theorie zu verschiedenen Kontroversen Anlass. Wichtig ist vor allem, wie sie in der Praxis des Europäischen Gerichtshofes beantwortet wird.

Es ist davon auszugehen, dass die Europäische Gemeinschaft eine Staatenverbindung hervorgerufen hat, deren Grundlagen ursprünglich auf drei völkerrechtlichen Verträgen basiert[53]. Diese regeln die supranationale Organisation, ihre Institutionen und deren Zusammensetzung aus Ministerrat, Kommission, Parlament und Gerichtshof[54].

Was hier besondere Aufmerksamkeit erweckt, ist die Ausgestaltung bestimmter Institute (Kommission und Rat) mit Rechtsetzungsbefugnissen, die in den Mitgliedstaaten direkte Wirkung entfalten und auf Mehrheitsentscheidung beruhen können. Dadurch wurde eine neue Gattung von Recht geschaffen, das s u p r a n a t i o n a l e s Recht genannt wird.

Mit Hilfe dieser Rechtsetzungsbefugnisse kann das Gemeinschaftsrecht weiterentwickelt werden, ohne dass dazu neue völkerrechtliche Verträge nötig sind. Die dadurch entstehenden Normen können weder dem innerstaatlichen Recht zugeordnet werden, da sie nicht von nationalen Instanzen erlassen werden, noch dem Völkerrecht, da sie nicht das Verhältnis von Staaten untereinander regeln. Vielmehr betreffen sie die Rechtsverhältnisse von Einzelpersonen, erlassen durch Gemeinschaftsorgane.

Die Europäische Gemeinschaft stellt einen dauernden Verband dar mit eigenständigen Rechten, an denen sich der Rahmen der Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane regelt, die Willensbildung und die

---

[53] EWG-Vertrag, EGKS-Vertrag und Euratom-Vertrag

[54] Vgl. die weiteren Ausführungen bei H.J.Schlochauer (1), S.1 ff.

Teilnahme der Mitgliedstaaten[55]. Durch die Institutionalisierung dieser Organisation trat eine selbständige Gemeinschaftshoheit neben die herkömmliche Staatshoheit[56].
Wollte man das supranationale Recht wie Völkerrecht behandeln, so ist folgendes zu beachten:
Die Anwendung von völkerrechtlichen Normen hängt von der nationalstaatlichen Regelung ab. Auch wenn man im Völkerrecht von Normen spricht, die "self-executing" sind, so bleibt es trotzdem dem innerstaatlichen Recht überlassen, ob sie einer Transformation durch ein besonderes innerstaatliches Gesetz bedürfen[57].

Bei einer Gleichstellung des supranationalen Rechts mit dem Völkerrecht würde die direkte Anwendbarkeit der gemäss EWGV Art.189 erlassenen Normen von der innerstaatlichen Regelung abhängig gemacht, nämlich insofern, ob diese eine Transformation in nationales Recht vorsieht oder ob direkte Anwendung erfolgen kann. Ganz abgesehen davon, dass bei konsequenter Durchführung der völkerrechtlichen Regelung jede nach EWGV Art.189 erlassene Norm ratifiziert werden müsste, würde diese Handhabung von EWGV Art.189 den Zielen und Zwecken der Gemeinschaftsverträge widersprechen. Mit diesem Artikel wollten die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft den Gemeinschaftsorganen Kompetenzen zukommen lassen, die herkömmlicherweise nur nationalen Staatsorganen zukommen. Diese Gemeinschaftsgesetzgebung sollte von nationalen Einflüssen möglichst weit unberührt bleiben, damit tatsächlich die Gemeinschaftsinteressen und nicht partikuläre Staatsinteressen verfolgt und durchgesetzt werden können.

---

[55] Vgl. dazu C.F.Ophüls (1), S.1698

[56] Vgl. C.F.Ophüls, S.537 ff.

[57] Vgl. I.Seidl-Hohenveldern, S.106

Durch eine vorangehende Umwandlung des Gemeinschaftsrechts in innerstaatliches Recht könnte der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gemeinschaftsverordnungen verzögert werden, die Verordnung könnte an Bedingungen geknüpft oder gar inhaltlich verändert werden[58].

Dies würde Sinn und Zweck von EWGV Art.189 zuwiderlaufen und das mit der Gemeinschaftsordnung angestrebte Ziel verfälschen.

Die Umwandlung von Gemeinschaftsrecht in innerstaatliches Recht würde ausserdem dem Europäischen Gerichtshof dessen Auslegung entziehen und damit eine Verletzung von EWGV Art.177 darstellen. Dadurch ginge die Garantie für eine einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechtes in allen Mitgliedstaaten verloren, was wiederum den Grundzielen der Gemeinschaftsverträge widerspricht[59].

Eine Gleichordnung des supranationalen Rechts mit dem Völkerrecht hätte eine weitere schwerwiegende Konsequenz:

Jeder Nationalstaat bestimmt selbständig die Rangordnung, die dem Völkerrecht in seinem innerstaatlichen Bereich zukommt. Dies würde aber zu einer Sinnentleerung von EWGV Art.189 führen, da es jedem Mitgliedstaat frei stünde, höher stehendes nationales Recht zu erlassen, das den gemäss EWGV Art.189 gesetzten Normen widerspricht und diese somit auf bestimmten Bereichen oder vollständig ausser Kraft setzt. Die einheitliche Durchführung und Geltung des Gemeinschaftsrechts wäre nicht mehr gewährleistet, die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane würden an Bedeutung verlieren.

---

[58] Vgl. dazu die Ausführungen des italienischen Verfassungsgerichtshofs in: Das Gemeinschaftsrecht 1975, S.11 f. und in: Das Gemeinschaftsrecht 1976, S.13 f.

[59] Vgl. dazu Das Gemeinschaftsrecht 1975, S.11 f.; vgl. die Problematik, die entsteht, wenn das deutsche Bundesverfassungsgericht abgeleitetes Gemeinschaftsrecht auf seine Vereinbarkeit mit Grundrechten des GG überprüft. Damit stellt es den Vorrang des Gemeinschaftsrechts und seine einheitliche Auslegung und Anwendung in Frage. In: Achter Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG, 1974, S.306 f.

Zu beachten ist nun auch, dass EWGV Art.169-171 die Anrufung des Europäischen Gerichtshofes bei Vertragsverletzung durch die Mitgliedstaaten vorsehen. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes entfaltet für die betroffenen Mitgliedstaaten verbindliche Wirkung[60].

Die in den Gemeinschaftsverträgen selbst vorgesehenen Rechtsmittel stellen somit das Gemeinschaftsrecht über das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten. In einem anderen Sinn kann die Verbindlichkeit der Urteile des Europäischen Gerichtshofes kaum verstanden werden. Gerade diese Regelung scheint dafür zu sprechen, dass die Gründerstaaten der Gemeinschaft dieses Recht nicht auf die Stufe von Völkerrecht stellen wollten, sondern eine überstaatliche Art von Recht mit Vorrangstellung beabsichtigten[61].

Die Zuordnung des Gemeinschaftsrechts zum Völkerrecht und die daraus resultierende Rangordnung nach innerstaatlichem Recht stehen im Widerspruch zur vorgesehenen Verbindlichkeit der Urteile des Europäischen Gerichtshofs bei Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten. Dieser Widerspruch kann nur aufgehoben werden durch die Vorrangstellung des Gemeinschaftsrechts auf jenen bestimmten Sachgebieten, die der Gemeinschaft zur einheitlichen und für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Regelung zugeteilt worden sind[62].

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird durch die sachliche Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane für einen bestimmten Materienkreis begründet. Das Gemeinschaftsrecht versteht sich als eine selbständige Rechtsordnung, als einen Normenkreis, der neben den staatlichen Rechtssätzen steht. Diese Rechtsordnung

---

60 Vgl. EWGV Art.171

61 Vgl. eine andere Meinung bei F.Münch, S.78 ff.

62 Vgl. die Ausführungen zur Weiterentwicklung der Anerkennung der Vorrangstellung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten in: Das Gemeinschaftsrecht 1975, S.10 ff. und 1976, S.13 ff.

gilt einheitlich im Raume der Gemeinschaft, die Sachgebiete, die sie regelt, werden nun von der supranationalen Organisation erfasst[63]. Die beiden Normenkreise sind unabhängig voneinander und damit auch die Zuständigkeiten.
Diese beiden selbständigen Zuständigkeitskreise erinnern an die Kompetenzaufteilung im Bundesstaat. Jeder Teil hat das Territorium der Zuständigkeit des anderen Teils zu respektieren, jeder Teil hält sich an seine Grenzen. Ein Ueberschreiten der Kompetenzen hat nichtiges Recht zur Folge und zwar im Gegensatz zum schweizerischen Bundesstaat gegenseitig[64]. Nationalstaatliches Recht im Kompetenzbereich der Gemeinschaft ist ungültig, auch wenn es später erlassen wurde. Da jeder Rechtskreis für sich unabhängig ist, kommt die lex posterior Regel nicht zur Anwendung. Eine Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen kann aber nur im von EWGV Art.235 vorgeschriebenen Verfahren erfolgen. Hier kommt ein qualifiziertes Verfahren zum Zuge. Qualifiziert daher, da vom Rat durch den Gemeinschaftsvertrag Einstimmigkeit verlangt wird. Im Bundesstaat ist das Verfahren dadurch ausgezeichnet, dass zwar ein Mehrheitsentscheid genügt, aber ein Mehrheitsentscheid von Volk u n d Ständen.
Das Nebeneinanderbestehen von zwei unabhängigen Rechtskreisen wurde auch in verschiedenen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs formuliert[65]:

"Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wie die übrigen sogenannten Europäischen Verträge schafft

---

63 Vgl. H.J.Schlochauer (1), S.3 ff.; vgl. C.F.Ophüls, S.566 ff.

64 Im Gegensatz zum schweizerischen Bundesstaat kennt die EG eine Art Verfassungsgerichtsbarkeit, vgl. EWGV Art.173 ff. Bezüglich Vertragsverletzungen der Mitglieder vgl.EWGV Art. 169 ff.

65 Vgl. dazu auch C.F.Ophüls, S.548, FN 93 und C.F.Ophüls (1), S.1699, FN 10; weiter G.Verpraet/J.Lecerf, S.75 ff. und Das Gemeinschaftsrecht 1975, S.10 ff.

eine eigene Rechtsordnung, die zwar von den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verschieden ist, sie aber nach genau, im Vertrag selbst enthaltenen, in der Uebertragung von Zuständigkeiten auf Gemeinschaftsorgane bestehenden Normen teilweise ersetzt"[66].

Definiert man die Rechtsetzung der Gemeinschaftsorgane als eigenständigen unabhängigen Normenkreis über ein bestimmtes Sachgebiet, neben dem auf allen übrigen Gebieten der nationalstaatliche Normenkreis der Mitgliedstaaten seine Wirkung entfaltet, so muss man EWGV Art.5 erhöhte Bedeutung zukommen lassen.
Das bundesstaatliche Grundprinzip der Bundestreue muss auch zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen, damit im Funktionieren der beiden nebeneinander stehenden Rechtskreise eine Harmonie erzielt werden kann. EWGV Art.5 formuliert die Pflicht zur Rücksichtnahme einseitig und zwar nur auf die Mitgliedstaaten bezogen. Diese einseitige Formulierung kann damit gerechtfertigt werden, dass das Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft aus zwei Teilen zusammengesetzt ist. Im Vorverfahren versucht die Kommission, den Gemeinschaftsinteressen und den einzelnen Staatsinteressen gerecht zu werden. Die Beschlussfassung nimmt der Rat als föderatives Organ vor. Durch das zweistufige Verfahren können beide Interessenslagen berücksichtigt werden. Ein Uebergehen der Staatsinteressen wird dadurch verhindert, und ein rücksichtsloses Verhalten der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten wird bereits durch das Gesetzgebungsverfahren verunmöglicht. Die Grundhaltung der beiden Rechtsetzungskreise zu gegenseitiger Loyalität drückt sich zwar im Wortlaut von EWGV Art.5 einseitig aus, darf aber aus dem Gesamtzusammenhang genau wie im Bundesstaat gegenseitig verstanden werden.
Zusammenfassend kann zum Verhältnis von der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten gesagt werden, dass neben die einst absolut sou-

---

66 Zitat des Europäischen Gerichtshofes aus: G.Verpraet/J.Lecerf, S.79

veräne Staatshoheit der Mitgliedstaaten eine Gemeinschaftshoheit getreten ist, die auf bestimmten Sachgebieten die legislativen Funktionen übernommen hat, unabhängig von einem direkten Weisungsrecht der Mitgliedstaaten.

II. DIE ZUSTAENDIGKEIT FUER DIE AUSSENBEZIEHUNGEN DER SCHWEIZ

1. BV 8 als grundlegende Kompetenznorm

Die Grundlage für die Zuständigkeit des Bundes zum Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland bildet BV Art.8 in Verbindung mit BV Art.85 Ziff.5 und Art.102 Ziff.8.
Nicht eindeutig äussert sich die schweizerische Bundesverfassung darüber, ob der Bund nur im Rahmen seiner innerstaatlichen Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland kompetent sei, oder ob sich diese Kompetenz ganz allgemein auf alle Sachgebiete erstrecke, die für Verträge mit anderen Staaten aktuell werden.
In der Theorie entwickelten sich daher zwei verschiedene Lehren, einerseits die zentralistische, andrerseits die föderalistische Lehre[67].
Die Praxis geht heute von der zentralistischen Lehre aus, wonach der Bund generell für den Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland zuständig ist, gleichgültig ob die betreffende Materie im Kompetenzbereich des Bundes oder der Kantone liegt[68].
Demnach spielt die Kompetenzausscheidung, wie sie BV Art.3 statuiert, nicht in Bezug auf die Aussenpolitik des Bundes.
Allerdings muss auch hier eine Einschränkung gemacht werden.

---

[67] Vgl. die Darstellung der beiden Theorien bei Fleiner/Giacometti, S.810 ff. und bei L.Wildhaber (2), S.240 f.

[68] Vgl. dazu W.Burckhardt, S.81 ff; J.P.Müller (2), S.233 und v.a. FN 37; VEB 29 (1959/60), Nr.3, S.16 ff.; L.Wildhaber (2), S.237 ff.; BBl 1968 II 1073; BBl 1969 I 713 ff.

Der Bundesrat führt z.B. in VEB 29, Nr.3, S.22 folgende generelle Einschränkung auf:

"Sicher können auf dem Wege des Staatsvertrages nicht fundamentale Normen der Bundesverfassung abgeändert oder aufgehoben werden. Es ist nicht angängig, auf diese Weise die grundlegende Struktur des schweizerischen Staatsrechtes umzustürzen".

Eindeutig zeigte sich diese Einschränkung beim Verhältnis der Menschenrechtskonvention zum Frauenstimmrecht. Die Meinung, "der Bund könnte, in Abänderung der Verfassung, auf Bundesebene das Wahlrecht für die Frauen einführen, indem er den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention erkläre"[69], wurde mit der eben erwähnten Argumentation verworfen. Denn ein Staatsvertrag, der derart grundlegende Normen der Verfassung anrührt, muss denselben Weg beschreiten, der bei einer Partialrevision der Bundesverfassung zur Anwendung gelangt.
Trotzdem muss sich das inländische Recht gewisse Einschränkungen durch Staatsverträge gefallen lassen, wenn internationale Interessen dies verlangen. Dies führt der Bundesrat im bereits zitierten Entscheid VEB 29, Nr.3 auf Seite 19 aus:

"Jeder Staat muss doch der Tatsache Rechnung tragen, dass es noch andere Staaten gibt; dass mit ihnen über manche Fragen eine Verständigung nötig ist und dass man sich nicht verständigen kann, wenn jeder Staat an seinen Verfassungsgrundsätzen festhält. Dieser Einsicht ist auch unsere Praxis gefolgt".

Diese beiden Einschränkungen, einerseits zugunsten des inländischen Rechts, andrerseits zugunsten der Staatsvertragsfreiheit, müssen berücksichtigt werden, damit ein ausgewogenes Verhältnis erzielt werden kann. Weder darf die Aussenhandelsfreiheit des Bundes zu eng eingeschränkt werden, noch soll die innere Struktur eines Staates von der auswärtigen Politik übergangen werden

---

[69] Vgl. BBl 1968 II 1071

können. Dies vor allem auch im Hinblick darauf, dass unser Staat keine Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene kennt und Staatsverträge daher gemäss BV Art.113 III nicht überprüft werden können.

2. Rechtfertigung der zentralistischen Lehre

Bei der Gründung der schweizerischen Eidgenossenschaft hatte man folgende Zielsetzung vor Augen:

Kantonale Vielgestaltigkeit nach innen - Stärkung der Nation durch Einheit nach aussen.

Die Stellung der Schweiz sollte durch eine einheitliche Aussenpolitik gestärkt werden, und ihr Widerstand gegen Angriffe und Einflüsse von aussen sollte gefestigt werden.
Auch die Europäische Gemeinschaft versuchte und versucht noch heute, im Weltgeschehen eine einheitliche Position zu beziehen, damit Europa als Ganzes, als "Weltmacht" betrachtet wird und nicht als einzelne uneinige Nationalstaaten. Dass diese Versuche gelegentlich wieder scheitern, liegt daran, dass die Staatschefs der europäischen Staaten teilweise noch zu stark dem Nationalstaatsdenken verhaftet sind. Aber auch bei der Europäischen Gemeinschaft lag der Ursprung ihres Zusammenschlusses darin, sich von der Abhängigkeit und von den direkten Einflüssen der beiden Grossmächte zu befreien und eine selbständige Position in der Weltwirtschaft und Politik einzunehmen.
Die Beschränkung der Aussenpolitik auf jene Sachbereiche, die im Kompetenzbereich des Bundes oder der Gemeinschaftsorgane liegen, mag notwendig oder auch sinnvoll sein für eine supranationale Gemeinschaft, die noch kein eigentliches gemeinsames Nationalbewusstsein entwickelt hat, nicht aber für einen Staat.
Die zentralistische Lehre scheint für einen Bundesstaat die einzig richtige zu sein, will man seine wirtschaftliche und poli-

tische Handlungsfähigkeit im internationalen Verkehr nicht lahmlegen, und will man jene Ziele verwirklichen, die man mit dem Zusammenschluss zum Bundesstaat anstrebte. Denn kein Staat kann es sich leisten, bei der zunehmenden zwischenstaatlichen Verflechtung, Rechtsangleichung und Harmonisierung abseits zu stehen, die besonders im Rahmen des Europarates und der Europäischen Gemeinschaft seit dem Zweiten Weltkrieg stark zugenommen haben. Besonders für den Kleinstaat ist der Ausbau zwischenstaatlicher Beziehungen wichtig, da er seine Interessen nicht mit machtpolitischen Mitteln durchsetzen kann, sondern vielmehr auf die internationale Solidarität angewiesen ist. Die föderalistische Lösung würde daher die aussenpolitische Mobilität zu sehr beschränken und dadurch die Schweiz im internationalen Verkehr isolieren.

3. Rechtliche Grundlage für die Uebertragung von Hoheitsrechten auf überstaatliche Organe

Die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums BV Art.89 III - V, die am 13. März 1977 von Volk und Ständen gutgeheissen wurde, eliminiert die Unsicherheitsfaktoren, die bisher bezüglich des Verfahrens bei gewissen multilateralen Verträgen bestand. Die Frage, welches Verfahren bei einem Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft angewendet werden muss, wurde durch BV Art.89 V eindeutig gelöst. Es wird dafür das obligatorische Volks- und Ständereferendum verlangt. Der frühere Art.89 der Bundesverfassung kannte lediglich eine Differenzierung der Staatsverträge bezüglich der Dauer oder Kündbarkeit. Diese Regelung sagte aber nichts aus über die Tragweite der Verträge, die dem Referendum unterstellt werden mussten. Diese zufälligen Elemente genügten in der heutigen Zeit nicht mehr als Kriterium; dies vor allem, da den Staatsverträgen eine wachsende Bedeutung im Rahmen der Rechtsetzung zukommt, und die bisherige

Regelung in gewissem Sinne eine Ausschaltung des Gesetzesreferendums bedeutete.
Die Unsicherheit bezüglich des Verfahrens bei gewissen Staatsverträgen mit dem Ausland äusserte sich in den Debatten der Legislative und Exekutive.
Den Beitritt der Schweiz zur EFTA unterstellte man nicht dem Referendum, da die Bundesversammlung der Meinung war, die Bundesbehörden könnten sich nicht über den alten Art.89 IV der Bundesverfassung hinwegsetzen, da das Volk nur im Rahmen der Verfassung souverän sei und die Bundesversammlung ihre Verantwortung nicht auf das Volk abschieben dürfe; dies, weil das Uebereinkommen mit der EFTA kündbar ist[70].
Trotzdem war man sich einig, dass Verträge, "die schwerwiegende Eingriffe in die innere Struktur der Schweiz mit sich bringen", oder die "eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Aussenpolitik bedingen"[71], von Volk und Ständen genehmigt werden müssten.
Obwohl diese Voraussetzungen bei den beiden Assoziationsabkommen der Schweiz mit der EG nicht erfüllt waren, wurde dieser Beschluss dem obligatorischen Referendum unterstellt. Die Argumentation lautete, es handle sich nicht um einen Anwendungsfall des Staatsvertragsreferendums, sondern um Verfassungsgesetzgebung nach BV Art.121. Rechtlich gesehen war ein Verfassungsrevisionsverfahren nicht notwendig, sondern man unterstellte die beiden Abkommen aus sachlichen und politischen Gründen dem Referendum, da man in ihnen den Kern der schweizerischen Gesamtbeziehungen zu den EG erblickte und diese dazu bestimmt waren, "das Verhältnis der Schweiz zu den erweiterten Gemein-

---

[70] Vgl. BBl 1960 I 877 und 1974 II 1138

[71] BBl 1974 II 1138; vgl. auch BBl 1972 I 1037

schaften auf dauerhafte Weise zu regeln"[72]. Zudem erwartete man, dass die Beziehungen der Schweiz zur EG nun schrittweise ausgebaut würden, dass also die beiden Assoziierungsabkommen den ersten Schritt darstellen würden und es sich daher rechtfertigte, diesen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen[73]. Indem der neue Art.89 V der Bundesverfassung das Verfahren für einen Beitritt zu einer supranationalen Organisation regelt, kann darin die allgemeine Zulässigkeit eines solchen Schrittes gesehen werde, nämlich die Zulässigkeit der Uebertragung von nationalen Kompetenzen auf supranationale Gemeinschaftsorgane. Anders kann Abs.V von BV Art.89 nicht verstanden werden, denn im Zeitpunkt, als dieser Artikel erlassen wurde, bestanden bereits supranationale Organisationen und auch die Rechtsnatur und Anwendung des supranationalen Rechts war bekannt. Der Bundesrat hat denn auch die supranationale Organsiation folgendermassen charakterisiert[74]:

"Organisationen
- mit Organen aus unabhängigen Personen, die nicht an Instruktionen der Regierung ihres Heimatstaates gebunden sind;
- mit Organen, die ihre Befugnisse durch Mehrheitsbeschluss und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip ausüben;
- deren Entscheide direkt in Kraft treten und für Einzelpersonen unmittelbar verbindlich sind;
- deren materielle Befugnisse relativ umfassend sind".

Eines der wichtigsten Elemente scheint mir die unmittelbare Anwendbarkeit von Entscheidungen auf Einzelpersonen zu sein. Denn

---

[72] BBl 1972 II 735 ff.; Bezüglich des Verzichts auf ein Referendum beim Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention vgl. die Argumente in BBl 1974 I 1063 f.

[73] Vgl. dazu D.Schindler (6), S.18. Die Argumente für das obligatorische Referendum beim Beitritt zum Völkerbund vgl. bei D.Schindler (6), S.17

[74] BBl 1974 II 1156

wenn man dieses Prinzip anerkennt, muss man logischerweise auch den unabhängigen Geltungsbereich des supranationalen Rechts anerkennen und ebenso seine Sanktion und Verbindlichkeit durch den Europäischen Gerichtshof.
Die Revision von BV Art.89 geht demnach über eine gewöhnliche Revision des Staatsvertragsreferendums hinaus, indem dieser Artikel nun die Grundlage für einen Beitritt der Schweiz zu einer supranationalen Organisation bildet.

4. Verminderung des rechtlichen und politischen Gewichts der Kantone durch einen EG-Beitritt

Die Problematik eines schweizerischen EG-Beitritts würde weniger bei den Kompetenzen liegen, die an die Gemeinschaftsorgane übertragen werden müssten, da es sich dabei bereits heute vorwiegend um Bundeskompetenzen handelt, als vielmehr beim Mitspracherecht der Kantone allgemein. Indem die föderalistische Struktur unseres Landes um eine weitere Stufe erweitert würde, würde der Einflussnahmebereich der Kantone abgeschwächt werden. Das Interesse würde sich noch mehr auf die beiden obersten Stufen konzentrieren, das Interesse für Kantons- und Gemeindeangelegenheiten würde noch stärker vermindert werden, das politische Gewicht des Bundes hingegen würde weiter verstärkt werden, zumal es Bundesorgane wären, die in den Gemeinschaftsorganen in erster Linie mitwirken würden[75].
Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone an der Bildung des Bundeswillens, die ich im 2.Teil, 2.Kapitel, IV., 1. aufgezählt habe, würden für jene Materien verschwinden, die den Gemeinschaftsorganen übertragen sind.
Der Kompetenzkreis, der an die Gemeinschaftsorgane abgetreten würde, könnte in einer Partial- oder Totalrevision der Bundes-

---

[75] Vgl. die Ausführungen dazu bei D.Schindler (4), S.285

verfassung nicht mehr berücksichtigt werden. Ebenso wäre eine Initiative auf Total- oder Partialrevision bezüglich dieser Materien ausgeschlossen. Aehnlich würde es auch bei der einfachen Gesetzgebung aussehen. Im Bereich der uebertragenen Sachgebiete könnte keine Bundesgesetzgebung mehr stattfinden, somit keine Zustimmung mehr des Ständerates für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse. Auch das Initiativbegehrensrecht des Ständerates nach BV Art.93 I und der Kantone nach BV 93 II hätte bezüglich der abgetretenen Sachgebiete keine Bedeutung mehr. Sämtliche Einflussmöglichkeiten der Kantone auf die Bildung des Bundeswillens, die im 2.Teil, 2.Kapitel, IV., 1., b) und c) dargestellt wurden, würden in dem an die Gemeinschaftsorgane übertragenen Sachbereich nicht mehr spielen[76].

Diese Einschränkungen bezögen sich allerdings nicht nur auf den kantonalen Einflussbereich, sondern mit der Einschränkung des nationalen Vertreters im europäischen Ministerrat, auch auf den nationalen Einflussbereich.

Dem nationalen Vertreter im Ministerrat kommt daher grosse Bedeutung zu. Er kann als einziges Organ der Gemeinschaft nationale Weisungen entgegennehmen. Hier bestünde nun die Möglichkeit, im Vorverfahren die kantonalen Interessen zur Sprache zu bringen. Die Ratsmitglieder der Schweiz müssten demnach nationale und föderalistische Interessen in einer Person vertreten, nachdem im Vorverfahren die nationalen und kantonalen Interessenslagen zu einer Synthese gebracht worden wären.

Zum Unterschied zu den völkerrechtlichen Verträgen haben die Kantone bei der Gemeinschaftsgesetzgebung keinen d i r e k t e n Einfluss. Der Ratifikation als völkerrechtlichem Beurkundungsvorgang eines völkerrechtlichen Vertrages geht die Genehmigung durch die Bundesversammlung als Akt des innerstaatlichen Verfassungsrechtes voraus. Der Ständerat als Kantonsvertreter hat seine Stimme dazu abzugeben, d.h. er hat seine Zu-

---

[76] Vgl. dazu vorne S.96 ff.

stimmung zu geben, soll der Vertrag zustande kommen.
Anders verhält es sich bei den Materien, die der Gemeinschaft übertragen worden sind. Dort wurde ein gesamthafter Materienkreis überstaatlichen Organen übertragen, die die erforderliche Rechtsetzung übernehmen. Einzig die Mitglieder des Ministerrates können die nationale Stellung und Stimme der Mitgliedstaaten vertreten.
Der Einfluss der Kantone könnte sich daher allein im innerstaatlichen Vorentscheidungsverfahren niederschlagen. Dieses müsste stattfinden, bevor eine Materie im Ministerrat zur Abstimmung gelangt.
Ob und in welchem Rahmen die Kantone in dieser Vorentscheidungsphase an der Willensbildung der Gemeinschaft beteiligt werden können, werde ich weiter hinten ausführlicher behandeln.

Anders liegt das Problem bei der mittelbaren Rechtsetzung der Gemeinschaftsorgane, wo zwar das Ziel verbindlich von ihnen festgelegt wird, die Wahl der Form und der Mittel hingegen den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt.
Obwohl die Schweiz als Ganzes Vertragspartner der Europäischen Gemeinschaft wäre, spräche nichts dagegen, dass die Kantone die Ausführungsgesetzgebung vornehmen würden, falls die Materie in ihren ursprünglichen Kompetenzbereich gehören würde. Wie bei der Rahmengesetzgebung des Bundes müsste dem Bund auch hier ein Aufsichtsrecht zukommen, damit er der Gemeinschaft die Gewährleistung für die pflichtgetreue Ausführung dieser Gesetze bieten könnte. Denn schlussendlich ist die Schweiz als Ganzes für die getreue Durchführung jener Gesetze verantwortlich. Die Aufsicht würde hier in doppelter Weise durchgeführt werden. Einmal seitens der EG über den Mitgliedstaat Schweiz, dann auch seitens des Nationalstaates Schweiz über die Kantone.
Bei den Völkerrechtsverträgen war man sich in der Literatur uneinig, ob der Bund auch für die Ausführungsgesetzgebung zuständig sei, wenn er einen Völkerrechtsvertrag über ein Gebiet

abschloss, das in den Kompetenzbereich der Kantone gehörte, innerstaatlich gesehen. Giacometti verneint die Kompetenz des Bundes für solche Ausführungsgesetze[77]. Burckhardt hingegen ist der Ansicht, dass der Bund die Ausführungsgesetzgebung vornehmen darf, wenn der Kanton dies unterlässt oder nicht dazu in der Lage ist. Zudem sollte der Bund die Zuständigkeit für sich beanspruchen können, wenn der Sache nach eine einheitliche Ordnung verlangt wird[78].

Aber auch die Praxis behandelt diese Frage uneinheitlich. Eindeutig ist, dass dem Bund das Aufsichtsrecht zukommen muss. Wildhaber fasst den heutigen Rechtszustand mit folgenden Worten zusammen:

"Der Bund kann die Kantone zum Vollzug von Verträgen anhalten und nötigenfalls an ihrer Stelle die erforderlichen Massnahmen treffen"[79].

Diese Regelung ist sinnvoll und könnte auch bei der Rechtsetzung im Rahmen der Richtlinien[80] und Empfehlungen[81] des Gemeinschaftsrechtes beibehalten werden. Denn es gibt keine Garantie, dass eine zentral geführte Ausführungsgesetzgebung besser funktioniert als eine, die im Einklang mit dem innerstaatlichen Föderalismus steht. Es sei denn, man stelle die föderalistische Struktur eines Staates an und für sich in Frage.

---

77 Vgl. Fleiner/Giacometti, S.813 f.

78 Vgl. W.Burckhardt, S.90

79 L.Wildhaber (2), S.244

80 Vgl. EWGV Art.189 III und EAGV Art.161 III

81 Vgl. EGKSV Art.14 III

III. DIE BETEILIGUNG DER KANTONE AM WILLENSBILDUNGSPROZESS DER EUROPAEISCHEN GEMEINSCHAFT

Gerechtfertigt ist die Befürchtung, dass die europäische Integration eine gewisse Modifikation des Gleichgewichts zwischen Bund und Kantonen bewirken würde[82]. Nicht erwiesen ist hingegen, dass darin ein Faktor der Selbstauflösung der Schweizerischen Eidgenossenschaft erblickt werden muss[83].
Es gilt hier zu untersuchen, in welchem Rahmen die Kantone an der Willensbildung in der Europäischen Gemeinschaft mitbeteiligt werden könnten. Es scheint mir dabei sinnvoll, mich auf das Organ des Ministerrates zu beschränken. Der Ministerrat ist dasjenige Gemeinschaftsorgan, das die nationalen Interessen und damit auch im weiteren Sinne die kantonalen Interessen in den Willensbildungsprozess der EG hineinbringt. Auch der Ministerrat wollte sich ursprünglich als Gemeinschaftsorgan verstehen. Indem nun aber die Mitgliedstaaten nach internem Recht bestimmen, wen sie in den europäischen Ministerrat entsenden, steht ihnen gegenüber ihren Vertretern ein Weisungsrecht zu, das eine gesteigerte Abhängigkeit der Minister von ihren Entsendungsstaaten bewirkt[84].
Anders verhält es sich bei den Mitgliedern der europäischen Kommission. Diese üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus, müssen Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten und dürfen Anweisungen von Regierungen oder anderen Stellen weder anfordern noch entgegennehmen[85].

---

82 Vgl. Ch.Dominicé, S.17 ff.

83 Vgl. dazu die Ausführungen bei H.Rieben, S.15 ff.

84 Vgl. FusionsV Art.2

85 Vgl. FusionsV Art.10

Beim europäischen Parlament und beim europäischen Gerichtshof ergibt sich die Forderung nach rechtlicher Unabhängigkeit aus der Natur ihrer Tätigkeit[86].
Hier wäre es nun auch interessant zu untersuchen, inwieweit die Einführung der Direktwahl des europäischen Parlamentes im Jahre 1978 eine parteipolitische Abhängigkeit der Parlamentarier bewirkt, und inwiefern sich diese auf die Gemeinschaftsinteressen auswirkt. Dasselbe Problem kennen wir in unserem Bundesstaat, wo BV Art.91 die Unabhängigkeit der Mitglieder der Bundesversammlung statuiert, die Wirklichkeit aber zum Teil stark von diesem Grundsatz abweicht.

1. Der Ministerrat

a) Die Zusammensetzung des Ministerrates

Spricht man vom europäischen Ministerrat, so stellt man sich darunter eine organische Einheit vor. Man vermutet einen einzigen Rat, der den Gesetzgeber der Europäischen Gemeinschaft darstellt, indem er auf Vorschlag der Kommission tätig wird und europäisches Recht setzt. In Wirklichkeit teilt sich der Ministerrat in zahlreiche Fachräte auf, wie Rat der Aussenminister, der Landwirtschaftsminister, der Wirtschafts-, Energie-, Verkehrs- und Sozialminister etc. Jeder dieser Fachräte setzt sich aus neun nationalen Ministern zusammen.
Ursprünglich stellten die Aussenminister den wichtigsten Rat dar. Dies hat sich geändert, seit der "Europäische Rat" eingeführt wurde. Damit bezeichnet man das Treffen der Regierungschefs der Mitgliedstaaten, das der Erörterung wichtiger politischer und wirtschaftlicher Fragen der Gemeinschaft dient. Die Regierungschefstreffen finden dreimal jährlich statt, wobei das erste dieser Treffen am 10. und 11. März 1975 in Dublin erfolgte.

---

[86] Vgl. dazu C.F.Ophüls, S.545

Der europäische Ministerrat ist demnach eine Vereinigung der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten. Je nach zu behandelndem Fachbereich setzt er sich aus den obersten zuständigen nationalen Ministern zusammen.
Fusionsvertrag Art.2 bestimmt:

"Der Rat besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten. Jede Regierung entsendet eines ihrer Mitglieder".

Das nationale Verfassungsrecht bestimmt also, wer Mitglied der Regierung ist. Die Befugnisse der einzelnen Ministerräte leiten sich zudem aus dem innerstaatlichen Recht ab[87].

b) D i e V e r t r e t e r d e r S c h w e i z

Nach BV Art.95 ist in der Schweiz der Bundesrat die oberste vollziehende und leitende Behörde. Die Vertretung im europäischen Ministerrat würde demnach je nach Sachgebiet dem zuständigen Bundesrat zukommen. Dies würde allerdings eine zusätzliche Belastung unserer jetzt schon stark strapazierten Exekutive bedeuten. Vergleicht man die Struktur der Mitgliedstaaten der EG mit derjenigen unseres Staates, so fällt auf, dass die anderen Länder eine viel umfangreichere Auffächerung der Exekutive aufweisen. Der europäische Ministerrat ist in ca. 11 Fachräte aufgegliedert. Einzelne Bundesräte müssten daher zugleich in mehreren Fachräten vertreten sein!
Nicht eindeutig wäre, wer die Schweiz im Europäischen Rat vertreten würde. Der Bundespräsident kann bei uns nicht als Regierungschef bezeichnet werden, da der Bundesrat ein Kollegialorgan ist und dem Bundespräsidenten grundsätzlich keine materielle Entscheidungsbefugnisse zukommen. Zudem wird der Bundespräsident nur für die Dauer eines Jahres gewählt. Eine Wiederwahl für das folgende Jahr schliesst die Bundesverfassung aus[88].

---

[87] Vgl. dazu J.H.Kaiser, S.107

[88] Vgl. BV Art.98

Der ständige Wechsel des schweizerischen Vertreters am europäischen Regierungscheftreffens hätte positive und negative Seiten. Je nach Persönlichkeit und Temperament des jeweiligen Bundesratsvorsitzenden könnte er neue Vorschläge und Impulse in die Beratung hineinbringen. Obwohl zwar im Europäischen Rat kein materielles Recht gesetzt wird, können die Vorentscheidungen der Regierungschefs so gut wie Entscheidungen sein. Die Entscheidungsbefugnisse des Bundespräsidenten für die konkret zu behandelnden Themen im Europäischen Rat müssten daher vom vereinigten Bundesrat in einer vorangehenden Sitzung besprochen und materiell abgesteckt werden. Die Stellungnahme des Bundespräsidenten könnte daher nicht spontan erfolgen, sondern sie wäre bereits vorher vom vereinigten Bundesrat beschlossen worden. Es fragt sich daher, ob es nicht sinnvoller wäre, den Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements oder evt. den Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements als konstanten Vertreter der Schweiz im Europäischen Rat zu bestimmen. Der Vorteil läge einerseits in der Kontinuität und andrerseits darin, dass der betreffende Bundesrat mit der zur Diskussion stehenden Materien besser vertraut wäre, da sie zu seinem Ressort gehören würde[89].

Heikle Themen werden seit Einführung des Europäischen Rates von den Aussenministern gar nicht mehr angeschnitten, sondern von vornherein den Regierungschefs überlassen. Auch dies könnte für die Schweiz einen Vorteil bedeuten, wenn der Aussenminister einerseits im Fachministerrat, andrerseits aber auch am Treffen der Regierungschefs vertreten ist. Dies könnte ein Vorteil in politischer und technischer Hinsicht sein.

---

89 Der Europäische Rat befasst sich mit politischen und wirtschaftlichen Fragen, die für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung sind.

c) Die Arbeitsweise des Ministerrates

Der Ministerrat ist der eigentliche Gesetzgeber der Europäischen Gemeinschaft. Er sorgt für die Verwirklichung der Ziele, die die Gemeinschaftsverträge statuieren[90].

Zum Erlass eines Gesetzes benötigt der Ministerrat den Vorschlag der Kommission[91], sowie die Stellungnahme des europäischen Parlamentes[92] und des Wirtschafts- und Sozialausschusses[93].

Der Rat braucht sich aber nicht nach diesen Stellungnahmen zu richten, und einstimmig kann er sogar die Vorschläge der Kommission abändern[94]. Zudem kann er die Kommission auffordern, Untersuchungen vorzunehmen, die ihm zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele geeignet erscheinen, und ihm die entsprechenden Vorschläge zu unterbreiten[95].

Der Ministerrat stellt das mächtigste Organ der Gemeinschaft dar. Er ist die eigentliche Legislative. Weder Parlament noch Kommission können dem Rat und seinen Beschlüssen etwas anhaben. Nur der europäische Gerichtshof kann als letzte Instanz einen Ratsentscheid aufheben, wenn dieser nicht rechtmässig ergangen ist.

Es mag erstaunen, dass gerade das Organ, dem die grösste Macht zukommt, aus weisungsabhängigen Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und nicht wie etwa die Kommission, aus unabhängigen Gemeinschaftsvertretern[96].

Immerhin erstellt die Kommission als unabhängiges Gemeinschafts-

---

90 Vgl. FusionsV Art.1 und 2; EWGV Art.145; EGKSV Art.8; Euratom Art.115

91 Vgl. die Ausführungen bei W.Hallstein, S.7; H.W.Erichsen, S.689

92 Vgl. EWGV Art.137

93 Vgl. EWGV Art.198 I

94 Vgl. EWGV Art.149 I

95 Vgl. EWGV Art.152

96 Vgl. FusionsV Art.10

organ die Entwürfe für die Beschlüsse des Rates. Sie hat die Aufgabe, in ihren Vorschlägen sowohl die Interessen der Gemeinschaft als auch diejenigen der einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und zu einer Synthese zu bringen. EWGV Art.149 I verlangt daher vom Rat Einstimmigkeit, will er vom Vorschlag der Kommission abweichen. Das Einstimmigkeitsprinzip will vermeiden, dass eine Mehrheit von Mitgliedstaaten gegen den Willen einer Minderheit Interessen durchsetzen kann, die von der Kommission nicht als legitim angesehen werden[97].

Eine grosse Neuerung stellten die Mehrheitsbeschlüsse des Rates dar, die in den Gemeinschaftsverträgen vorgesehen sind[98]. Bei den Beschlüssen mit qualifiziertem Mehr haben die Stimmen der Mitgliedstaaten unterschiedliches Gewicht[99]. Obwohl der Ministerrat mit unserem föderalistischen Organ-dem Ständerat-verglichen werden kann, werden hier die Standesstimmen unterschiedlich bemessen. Die Grösse der Staaten ist dabei entscheidend, wenn sich diese auch nicht unbedingt mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit deckt. Das unterschiedliche Gewicht von Gliedstaaten ist auch im deutschen Bundesstaat bekannt. Dort hängt die Anzahl der Bundesratsmitglieder eines Landes von dessen Grösse ab[100].

Bereits 1965 erlitt die Europäische Gemeinschaft eine tiefgreifende Krise, indem Frankreich den Verhandlungen fernblieb, da es das Mehrheitsvotum des Ministerrates beschränken wollte und gesamthaft mit der Rolle der Kommission nicht einverstanden war[101].

---

97 Vgl. dazu W.Hallstein (1), S.9

98 Vgl. EWGV Art.148; EGKSV Art.28; Euratom Art.118

99 Vgl. EWGV Art.148 II

100 Vgl. die Ausführungen im letzten Kapitel

101 Vgl. die Ausführungen bei E.Poullet/G.Dprez, S.88 ff.; vgl. auch A.Bleckmann, S.20

Am 29. Januar 1966 fassten die Regierungen der Mitgliedstaaen zwei Beschlüsse, die die Wiederaufnahme der Mitarbeit Frankreichs erwirkten. Der erste der beiden Beschlüsse besagt, dass sobald sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten auf dem Spiel stehen, sich der Rat bemüht, zu einer Lösung zu gelangen, die von allen Staaten akzeptiert werden kann, auch wenn der Rat diese Beschlüsse mit einem Mehrheitsentscheid fassen könnte[102].

Seit 1966 wurden mit Ausnahme von Haushaltsbeschlüssen keine Mehrheitsbeschlüsse mehr gefasst, obwohl in den damals gefassten Beschlüssen Einstimmigkeit nur bei g r o s s e m nationalem Interesse vorgesehen ist[103].

Seither spielt das Initiativrecht der Kommission nur noch eine untergeordnete Rolle, ebenso das Vorschlagsrecht. Der Rat wurde zu einer Regierungskonferenz, in welcher jeder Mitgliedstaat seine individuellen Interessen als Kriterium für die Stimmabgabe betrachtet. Der supranationale Charakter der Gemeinschaft verlor dadurch an Ausgeprägtheit, denn die Ministerratskonferenzen näherten sich dadurch den klassischen Regierungskonferenzen internationaler Organisationen an. Der bereits mächtige Ministerrat erhielt noch mehr Gewicht, während die Kommission stärker an Bedeutung verlor[104].

d) D e r E i n f l u s s d e s n a t i o n a l e n P a r l a m e n t e s a u f d e n M i n i s t e r r a t

Durch die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane werden die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten auf zahlreichen Gebieten stark eingeschränkt. Da der Ministerrat bei der

---

102 Vgl. dazu H.Mosler, S.1 ff.

103 Vgl. Vorlesung von Prof.Ch.Sasse über Europäisches Gemeinschaftsrecht im WS 1975/76 an der Universität Hamburg.

104 Vgl. die Ausführungen bei W.Hallstein (2), S.67 und bei D.Schindler (4), S.279

Gemeinschaftsgesetzgebung das zentrale Organ darstellt, gilt es hier zu untersuchen, in welchem Rahmen das nationale Parlament Einfluss auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Ministerrates ausüben kann.

Frankreich als ausgeprägter Zentralstaat kennt kein Verfahren, wonach die Kammern über die in der Gemeinschaft zu treffenden Entscheidungen vorher informiert werden und auf diese Weise Gelegenheit hätten, Einfluss auf die Verhaltensweise der Regierung auszuüben. Die Spitze der französischen Exekutive formuliert den nationalen Standpunkt bei den Entscheidungen der Gemeinschaft ohne Anhörung der französischen Nationalversammlung und ohne Anhörung des Senats[105].

Anders verhält es sich in der Bundesrepublik Deutschland. Art.2 des Zustimmungsgesetzes vom 27. Juli 1957[106] bestimmt, dass

"Bundestag und Bundesrat über die Entscheidungen im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft laufend zu unterrichten"

sind. Die Bundesländer verfügen zudem über einen Länderbeobachter bei den Europäischen Gemeinschaften, um über die in der Gemeinschaft behandelten Fragen möglichst gut informiert zu werden, insbesondere dann, wenn Länderinteressen durch die Gemeinschaftsgesetzgebung berührt werden sollten[107].

Es ist undenkbar, dass in der Schweiz der Bundesrat die Europapolitik ohne Mitspracherecht der Bundesversammlung bestimmen könnte. Bereits im Jahre 1936 wurde eine parlamentarische Kommission für auswärtige Angelegenheiten geschaffen, um das Mitbestimmungsrecht der Bundesversammlung in der Aussenpolitik zu

---

105 Vgl. die ausführliche Darstellung bei Ch.Sasse (1), S.78 ff.

106 Vgl. BGBl 1957, Teil II, S.753

107 Ausführlich bei Ch.Sasse (1), S.80 ff.
Vgl. auch die Darstellung der Verhältnisse in der BRD im letzten Kapitel.

sichern[108]. Aehnlich dem Zustimmungsgesetz Art.2 der Bundesrepublik Deutschland würde die Bundesversammlung über die im europäischen Ministerrat zu fällenden Entscheide laufend durch die Kommission für auswärtige Angelegenheiten und durch die Kommission für Aussenwirtschaft unterrichtet werden[109]. Es wäre zu schwerfällig, wenn die gesamte Bundesversammlung das zu setzende Gemeinschaftsrecht beraten und dem zuständigen Bundesrat Empfehlungen zu seinen Entscheidungen im Ministerrat geben müsste. Diese Aufgabe käme den zuständigen Kommissionen zu, die auch mit der Materie im Speziellen besser vertraut sind. Denkbar ist, dass bei sehr wichtigen Entscheiden die Kommissionen die Bundesversammlung informieren würden,damit diese über Empfehlungsvorlagen der Kommissionen abstimmen könnten. Die Empfehlungen müssten gewisse äussere Grenzen setzen, innerhalb deren sich die Stellungnahme und Stimmabgabe der zuständigen Bundesräte im Ministerrat bewegen müssten. Der Verhandlungsspielraum des Bundesrates würde sich danach innerhalb dieser Grenzen befinden. Ein Verhandlungsspielraum muss selbstverständlich immer gegeben sein, denn die Beschlüsse des Ministerrates basieren auf Kompromissen der Vertreter der Mitgliedstaaten. Ohne diesen Spielraum wäre der Ministerrat gar nicht verhandlungsfähig. Fehlt hingegen die Verhandlungsfähigkeit und die Möglichkeit zur Kompromissbereitschaft eines Vertreters, indem er zu stark durch das nationale Parlament gebunden ist, so würde dieser Mitgliedsstaat gegen EWGV Art.5 verstossen.
Für Entscheidungen von weniger grosser Tragweite genügt es, wenn sich Bundesrat und zuständige Kommission darüber verständigen und zu einer Einigung gelangen.

---

[108] Vgl. die Geschichte zur Institutionalisierung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten bei W.Bretscher, S.12 ff.

[109] Vgl. dazu bereits heute das Reglement der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates vom 5.10.1972, Art.1 II und III. Vgl. das Reglement der Kommission für Aussenwirtschaft des Nationalrates vom 5.10.1972, Art.1 und Art. 2 d).

e) Die Berücksichtigung der Kantone

Bei der innerstaatlichen Gesetzgebung wurde ein Vernehmlassungsverfahren eingeführt, bei welchem die Kantone, Parteien, Verbände und sonstig interessierte Gruppen zu den Entwürfen, die in der Bundesversammlung behandelt werden, Stellung nehmen können[110]. Dieses Vernehmlassungsverfahren wird auch für politisch wesentliche Staatsverträge angewendet. Das Gewicht der Stellungnahme der Kantone, Parteien etc. ist hier hingegen nicht dasselbe wie beim Verfahren zur Vorbereitung innerstaatlicher Rechtssätze. Denn bei diesem Verfahren müssen nicht nur die Bundesbehörden den Aenderungen zustimmen, die im Vernehmlassungsverfahren gefordert worden sind, sondern auch die Vertragspartner der Schweiz. Sobald aber mehrere Staaten Vertragspartner völkerrechtlicher Verträge sind, können die Wünsche einzelner nationaler Interessengruppen nur sehr schwierig berücksichtigt werden[111].

Trotz dieser Einschränkung scheint mir ein solches Vernehmlassungsverfahren auch beim Willensbildungsprozess für Gemeinschaftsentscheide geeignet zu sein. Insbesondere dann, wenn durch Entscheidungen des Ministerrates kantonale Interessen tangiert werden, könnte das Vernehmlassungsverfahren mit Akzentuierung oder sogar Ausschliesslichkeit der Ansichten der Kantone ihre Standpunkte zum Ausdruck bringen[112]. Die Information der Kantonsregierungen könnten dabei die betreffenden Kommissionen des Ständerates übernehmen[113].

---

110 Vgl. die Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung vom 6.5.1970 unter Berücksichtigung der Aenderungen vom 14.6.1976. Vgl. zudem L.Neidhart, S.49 ff.; K.Schumann, S. 138 ff.; ausführlich dazu M.Flückiger.

111 Vgl. BBl 1974 II 1147 ff.

112 Auch bei der Setzung von innerstaatlichem Recht werden teilweise nur die Kantone im Vernehmlassungsverfahren berücksichtigt.

113 Vgl. das Geschäftsreglement des Ständerates vom 16.9.75, Art.10 ff.

Die kantonalen Interessen würden demnach in zweifacher Hinsicht berücksichtigt werden. Einmal durch die Vertreter in den Kommissionen des Ständerates, oder bei schwerwiegenden Entscheidungen durch die Stimmen der Ständeräte in der Abstimmung der Bundesversammlung, zum anderen durch die Anhörung der einzelnen Kantonsstimmen im Vernehmlassungsverfahren.

Obwohl nicht jedes Kantonsanliegen berücksichtigt werden könnte und eine hohe Kompromissbereitschaft an den Tag gelegt werden müsste, da eine Einigung bei diesen Entscheidungen unumgänglich wären, um der Gemeinschaftspflicht nachzukommen, kann doch festgestellt werden, dass trotz Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft und trotz Europapolitik die kantonalen Interessen nicht einfach übergangen werden müssten. Eine Moderation des innerstaatlichen Föderalismus muss noch lange nicht seinen Abgang bedeuten.

2. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (Coreper)

Der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft kann nicht ständig in Brüssel tagen und Entscheidungen beraten. Daher wurde der Ausschuss der Ständigen Vertreter, auch Coreper[114] genannt, geschaffen, um die Entscheidungen des Ministerrates vorzubereiten[115].

Neben dem Ausschuss der Ständigen Vertreter bestehen noch zahlreiche andere Ausschüsse, wie etwa Sonderausschuss Landwirtschaft, Energieausschuss, Ausschuss für Bildungsfragen etc. Auch dem Ausschuss der Ständigen Vertreter unterstehen verschiedene Gruppen als Hilfsorgane, die sich mit Handelsfragen, Finanzfragen, Nahrungsmittelhilfe etc. befassen[116].

---

114 Coreper = Commission des représentants permanents

115 Vgl. FusionsV Art.4

116 Vgl. die ausführliche Darstellung darüber bei Ch.Sasse (1), S.274 ff.

Ich beschränke mich hier auf die Darstellung des Ausschusses der Ständigen Vertreter, da diesem Organ bei der Zusammenarbeit mit dem Ministerrat betreffend die Gesetzgebung zentrale Bedeutung zukommt.

a) Zusammensetzung des Coreper

Der Coreper wurde aus weisungsabhängigen nationalen Beamten gebildet. Unter anderem kommt ihm auch die Aufgabe zu, die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten zu sichern. Die Beamten setzen sich je nach Mitgliedstaat aus Diplomaten und aus Beamten der Aussen-, Wirtschafts- und Finanzministerien zusammen, seltener aus Beamten anderer Ressorts[117].
Aber auch ein Vertreter der Kommission wirkt im Coreper mit, um den Standpunkt der Kommission und damit das Gemeinschaftsinteresse zur Sprache zu bringen.
Da der Coreper dem Aussenministerium unterstellt ist, steht er auf der einen Seite in engem Kontakt mit der Kommission über den Kommissionsvertreter, auf der anderen Seite aber auch mit den nationalen Ministern über das nationale Aussenministerium[118].

b) Die Funktion des Coreper

Der Coreper wurde zur Entlastung der Ministerräte geschaffen. Alles, was vom Ministerrat entschieden werden muss, geht zuerst durch die Hände des Coreper. Die umfassende Informationsquelle, die dieser wie bereits erwähnt besitzt, ermöglicht es ihm, Gemeinschaftsinteressen und nationale Interessen gegeneinander abzuwägen, und die Entscheidungsvorlagen der Ministerräte dermassen auszugestalten, dass sie eine reale Chance haben, von diesen

---

117 Vgl. dazu E.Pullet/G.Deprèz, S.128

118 Vgl. die Darstellungen bei W.Hallstein (2), S.72; A. Bleckmann, S.21; H.W.Erichsen, S.691 ff.

angenommen zu werden.
Kommt Einstimmigkeit zwischen allen Delegationen (Vertreter der Kommission und nationale Vertreter) zustande, so wird der endgültige Text auf die A Liste gesetzt und dem Rat vorgelegt. Verlangt keiner der Räte ausdrücklich die Diskussion, so werden diese Vorlagen im sog. Verfahren der A-Punkte erledigt, d.h. der Rat entscheidet en bloc, ohne Debatte, darüber.
Wurde hingegen im Coreper keine Einigung erzielt, so wird dem Rat Bericht erstattet über die Verhandlungen, und er setzt die Diskussion fort, um zu einer Entscheidung zu gelangen[119].
Der Coreper wird häufig als Flaschenhals bezeichnet, der an den Kommissionsvorschlägen eine zwischenstaatliche Vorkontrolle vornimmt und all das herausfiltriert, was ausserhalb der tollerierbaren Schranken der Regierungen liegt[120].
Auch durch diesen Umstand verlor die Kommission bedeutend an Gewicht. Die Ratsmitglieder befassen sich nicht mehr mit dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission, sondern mit dem Ergebnis der Verhandlungen im Coreper. Dass dies nicht EWGV Art.149 I widerspricht, liegt daran, dass der Rat seit 1966 keine Mehrheitsbeschlüsse mehr gefasst hat, sondern das Einstimmigkeitsprinzip durchführt[121].
Der Coreper hat kein eigentliches Beschlussfassungsrecht. Seine Bedeutung ist aber nicht zu unterschätzen, denn oft kommen die entscheidenden Kompromisse bereits in seinen Verfahren zustande. Der Verhandlungsprozess des Coreper muss nach zwei Funktionen unterschieden werden:

---

119 Vgl. E.Poullet/G.Deprez, S.130 ff.; A.Bleckmann, S.22

120 Vgl. E.Poullet/G.Deprez, S.133; G.Maier/H.Schneider, S.69

121 Der zweite Beschluss vom 29.Januar 1966 nennt ausdrücklich die Zusammenarbeit von Ministerrat und Coreper.

aa) D i e f a c h l i c h - a d m i n i s t r a t i v e E b e n e

Die Arbeitsgruppen und Unterausschüsse des Coreper bestehen aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Kommission. Die Beratung bezieht sich hier vorwiegend auf Fachfragen[122].
Die Funktion und Arbeitsweise dieser Gruppen ist vergleichbar mit den Expertenkommissionen im innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahren der Schweiz.

bb) D i e f a c h l i c h - p o l i t i s c h e E b e n e

In der politischen Phase der Verhandlungen legen die nationalen Vertreter des Coreper die Interessen der Mitgliedstaaten dar, und die Vertreter der Kommission verfechten die Gemeinschaftsinteressen[123].
Diese Phase ist in gewisser Weise vergleichbar mit den Debatten im National- und Ständerat, mit dem Unterschied, dass diese getrennt tagen.

c) S c h l u s s f o l g e r u n g e n

Aus der vorangehenden Darstellung wird ersichtlich, dass der Coreper das zentrale Bindeglied zwischen europäischem Ministerrat und nationalen Parlamenten und Regierungen darstellt.
Der Ministerrat als beschlussfähiges Organ der Gemeinschaft tagt geheim. Die Parlamente der Mitgliedstaaten können das Verhalten ihrer Regierungsmitglieder im Rat nur beschränkt kontrollieren. Der Zuständigkeitsbereich der Regierungen wurde durch den europäischen Entscheidungsbereich erweitert, die Parlamente auf nationalstaatlicher Ebene verloren an direktem Einfluss[124].

---

122 Vgl. die Ausführungen bei E.Poullet/G.Deprez, S.126 ff. vgl. H.U.Erichsen, S.692

123 Vgl. E.Poullet/G.Deprez, S.130 ff.

124 Vgl. Uebersicht über den Kompetenzverlust der nationalen Parlamente, S.7 ff.; G.Maier/H.Schneider, S.9

Die nationalen Beamten im Coreper sind direkter kontrollierbar durch die Mitgliedstaaten als der Rat.
Es gilt daher auch vor allem bei diesem Organ, die kantonalen Interessen und Wünsche einfliessen zu lassen.
Das Vernehmlassungsverfahren, das ich auf Seite 144 f. erwähnt habe, müsste daher bereits vor den Filtrierungsverhandlungen des Coreper stattfinden und auch die Verhandlungsstandpunkte für die schweizerischen Mitglieder des Coreper müssten vorher erfolgen.
Obwohl diesen Beamten kein Beschlussfassungsrecht zukommt, ist ihr Einfluss von tragender Bedeutung. Im Zeitpunkt, da ihre Verhandlungen beginnen, müssen daher die Standpunkte der Schweiz, unter Berücksichtigung von Parlament und Kantonen, bereits definiert sein, damit die Mitglieder des Coreper Richtlinien für ihre im Coreper zu vertretenden Standpunkte haben.
Abschliessend ist zusammenzufassen, dass die Kantone durchaus an der Europapolitik, an der europäischen Gesetzgebung und am europäischen Integrationsprozess direkt beteiligt werden könnten, indem die Kantonsvertreter in der Vorentscheidungsphase die Stellungnahme der schweizerischen Vertreter im Coreper und im Ministerrat mitbeeinflussen und mitbestimmen.
Das Interesse für die schweizerische Aussenpolitik könnte dadurch auf breiterer Ebene aktiviert werden, indem sich auch die Kantone damit auseinandersetzen müssten. Dies würde voraussichtlich auch eintreten, da es stärker um die Verteidigung der Kantonsinteressen ginge. Zeigt man ausserdem, dass der Föderalismus auch auf einer überstaatlichen Ebene funktionsfähig ist, so würde unter Umständen auch dem innerstaatlichen Föderalismus wieder mehr Verständnis entgegengebracht werden.

In diesem Kapitel versuchte ich zu zeigen, dass trotz Beitritt zu einer supranationalen Organisation die föderalistische Staatsstruktur der Schweiz erhalten bleiben könnte und zwar auch auf jenen Gebieten, allerdings in beschränktem Rahmen, die den Gemeinschaftsorganen übertragen werden müssten. Im nächsten Kapitel möchte ich noch kurz andeuten, wie die Bundesrepublik Deutschland ihre föderalistischen Probleme beim Beitritt zur EG gelöst haben.

4. K A P I T E L

FOEDERALISTISCHE STAATSSTRUKTUR DER BRD UND BEITRITT ZUR EG

I. EINLEITUNG

Die Schweiz ist in ihrem Selbstverständnis seit Jahrhunderten den Prinzipien der Nationalstaatlichkeit, der Souveränität und des Föderalismus verpflichtet. Seit dem Wienerkongress von 1815 ist auch ihre Neuträlität offiziell von den Völkern anerkanntes Prinzip. Diese Faktoren haben die Schweiz geprägt. Sie wurden in einer langen Geschichte kontinuierlich durchgehalten und bestimmen daher auch noch heute den spezifischen Charakter der Schweiz.

Demgegenüber hatte Deutschland eine viel wechselhaftere Geschichte. Aus bestimmten Gründen hat bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland die föderalistische Strukturierung des Staates eine entscheidende Rolle gespielt. Dieses Prinzip wurde auch im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 verankert. Die Präambel zählt die verschiedenen Länder der Bundesrepublik auf, GG Art.20 I spricht von einem demokratischen und sozialen Bundesstaat, Art.23 bestimmt die Länder als Geltungsbereich des Grundgesetzes und Art.50 schliesslich garantiert den Ländern ihre Mitwirkung an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes durch den Bundesrat, das föderalistische Organ der Bundesrepublik.

Der deutsche Föderalismus kann zwar dem schweizerischen nicht gleichgesetzt werden, denn letzterer ist wesentlich ausgeprägter. Trotzdem ist auch der deutsche Föderalismus für den Staat grundlegend. Das Gewicht der Länder machte sich auch in der deutschen Aussenpolitik bemerkbar, was vor allem in der sog. Ostpolitik sichtbar geworden ist. Aber auch bei der Frage des Beitrittes zur Europäischen Gemeinschaft machten die deutschen Länder ihren Einfluss geltend. Die unveräusserlichen Rechte der

Bundesländer, die die föderalistische Struktur ihnen zuweist, konnten beim Beitritt zu einer supranationalen Organisation mit Entscheidungsbefugnissen der Gemeinschaftsorgane nicht unberücksichtigt bleiben. Die Bundesrepublik Deutschland musste Wege finden, um trotz einem Beitritt zur EG dem innerstaatlichen Prinzip des Föderalismus gerecht zu werden[1].
Die Bundesrepublik Deutschland ist heute das einzige Mitglied der EG, das einen föderalistischen Staatsaufbau aufweist. Daher rechtfertigt es sich, kurz darzustellen, wie die BRD diese Probleme gelöst hat.

II. DIE FOEDERALISTISCHE STAATSSTRUKTUR DER BRD

Die Landtage der elf westdeutschen Länder[2], die sich nach dem Krieg gebildet hatten, wählten im Frühling des Jahres 1948 65 Abgeordnete, die in Bonn unter dem Vorsitz Konrad Adenauers zum "Parlamentarischen Rat" zusammentraten, um das künftige Grundgesetz auszuarbeiten[3].
Schon der Name "Bundesrepublik Deutschland" besagt, dass es sich um einen Bundesstaat handelt. Dieser besteht einerseits aus der Zentralgewalt und andrerseits aus den zehn bundesdeutschen Ländern. Berlin nimmt nach dem Potsdamer Abkommen eine Sonderstellung ein.
Nach GG Art.30 ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. Wie in der Schweiz gilt auch hier das Enumerationsprinzip der Bundeskompetenzen im Grundgesetz.

---

[1] Vgl. Ch.Sasse ; H.E.Birke; U.Oetting

[2] Davon wurden Baden, Württemberg-Baden und Württemberg Hohenzollern später zu Baden-Württemberg zusammengefasst. 1956 wurde das Saarland in die Bundesrepublik eingegliedert. Vgl. die Präambel des GG, Anm.1.

[3] Vgl. Fernis/Haverkamp, S.223

Das Grundgesetz betont ausdrücklich, dass es sich um einen demokratischen und sozialen Bundesstaat handelt[4]. Ebenso ist der Grundsatz der Volkssouveränität und der Teilung der Gewalten im deutschen Grundgesetz verankert[5].
Im Gegensatz zur schweizerischen Eidgenossenschaft handelt es sich dabei nicht um eine direkte Demokratie, sondern um eine parlamentarische repräsentative Demokratie. Dieser Punkt spielt aber im Rahmen dieser Arbeit keine Rolle, da es um die Vereinbarkeit der föderalistischen Staatsstruktur mit der Europäischen Gemeinschaft geht, bezüglich der Bundesrepublik Deutschland und bezüglich der Schweiz.

Föderalismus und Bundesstaatlichkeit sind keine neuen Erscheinungen in Deutschland. Vor allem nach dem Dreissigjährigen Krieg war das Gebiet des Deutschen Reiches auf eine Anzahl grösserer und kleinerer Staaten verteilt, die alle ihre Souveränität verteidigten. Erst nach langer Zeit wurde 1871 unter der Führung Preussens ein zweites Deutsches Reich gegründet. Seine Verfassung wies eine bundesstaatliche Struktur auf.
Mit diesen Traditionen brach der Totalitarismus der Nationalsozialisten.
Es waren denn auch nicht zuletzt die schlechten Erfahrungen mit dem zentralistisch-totalitären Machtapparat des "Dritten Reiches", die nach dem Zweiten Weltkrieg die westlichen Alliierten sowie deutsche Politiker veranlassten, die Bundesrepublik Deutschland föderalistisch zu konzipieren.

1. D e r B u n d e s t a g

Der Bundestag stellt die Volksvertretung der BRD dar[6]. Die 518 Abgeordneten werden in unmittelbarer, freier, gleicher und ge-

---

[4] Vgl. GG Art.20 I

[5] Vgl. GG Art.20 II

[6] Vergleichbar mit dem schweizerischen Nationalrat BV Art.72 ff.

heimer Wahl von den Wahlberechtigten Deutschlands auf vier Jahre gewählt[8]. Seine Rechte erstrecken sich auf die Bundesgesetzgebung und den Bundeshaushalt.
Die Mitglieder des Bundestages sind zugleich Mitglieder der den Bundespräsidenten wählenden Bundesversammlung.

2. D e r B u n d e s r a t

Der Bundesrat ist die Vertretung der deutschen Bundesländer[9].
Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit[10].
Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Länderregierungen, die sie bestellen und abberufen[11].
Vergleicht man den deutschen Bundesrat mit seinem schweizerischen Pendant, dem Ständerat, so kann man eine Abweichung feststellen. In der Schweiz stellt jeder Kanton zwei Ständeräte, abgesehen von den Halbkantonen, die je einen stellen. Die Bevölkerungszahl der einzelnen Kantone fällt dabei nicht ins Gewicht, d.h. sie wird nicht berücksichtigt. Damit wollte man bei der Gründung der Eidgenossenschaft erreichen, dass jeder Kanton, unabhängig von Grösse und Bevölkerungszahl, gleich stark im Ständerat vertreten ist.
Dies verhält sich in der Bundesrepublik anders. Nach GG Art. 51 II hat jedes Land mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohner vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohner fünf Stimmen.
In der Bundesrepublik Deutschland wird die Bevölkerungszahl mitberücksichtigt bei der Stimmbemessung der Länder für den Bundes-

---

8 Vgl. Bundeswahlgesetz Art.1 I und GG Art.38 ff.

9 Vgl. dazu die ausführliche Darstellung des Bundesrates bei T.Jaag.

10 Vgl. GG Art. 50

11 Vgl. GG Art.51 I; vgl. für den Ständerat der Schweiz BV Art. 80 ff.

rat. Bei der Vertretung der Länder handelt es sich somit um eine relative Gleichheit der Länder.
Das schweizerische Zweikammersystem soll in der einen Kammer das Prinzip der rechtlichen Gleichheit der Kantone verwirklichen, in der anderen Kammer soll die Grösse der Kantone berücksichtigt werden. Aber auch in der Schweiz wird teilweise die Forderung laut, die grossen Kantone mit einer weiteren Standesstimme zu versehen. Ob sich dies allerdings durchsetzen könnte, wird sich bei einer allfälligen Totalrevision der Bundesverfassung zeigen.

Auch in anderer Hinsicht unterscheidet sich das System der Bundesrepublik Deutschland von unserem Zweikammersystem. Dem Bundestag kommt im Gesetzgebungsverfahren ein Uebergewicht zu gegenüber dem Bundesrat. Nur verfassungsändernde Gesetze und die im Grundgesetz aufgeführten, die bundesstaatliche Grundordnung berührende Gesetze, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates[12]. Beim Beschluss von anderen Bundesgesetzen kann der Bundesrat zwar Einspruch erheben, aber gemäss dem Verfahren bei Gesetzesbeschlüssen kann der Bundesrat dabei vom Bundestag überstimmt werden[13]. Die Einflussnahme des Bundesrates ist, abgesehen von verfassungsändernden Gesetzen, bei der Bundesgesetzgebung stark eingeschränkt.
In der Schweiz hingegen herrscht der Grundsatz der Gleichberechtigung der beiden Kammern. Dieser Grundsatz kommt in der Bundesverfassung durch die Notwendigkeit der übereinstimmenden Beschlussfassung von Ständerat und Nationalrat zum Ausdruck[14].

---

[12] Vgl. GG Art.79 II

[13] Vgl. GG Art.77/78

[14] Vgl. BV Art.

III. DER KOMPETENZVERLUST DES BUNDESRATES UND SEINE KOMPENSATION

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderalistischer Staat. Der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft brachte insofern Probleme mit sich, als die Bundesrepublik, wie jeder andere Staat, bei der EG mit einer Stimme im Ministerrat vertreten ist. Vertragspartner ist die Bundesrepublik als Ganzes, die einzelnen Bundesländer dagegen sind bei der Gemeinschaft nicht vertreten. Dadurch wurde ihre Macht geschmälert, die ihnen das Grundgesetz zusichert.
Dieses Problem, das aufgrund der föderalistischen Staatsstruktur auch auf die Schweiz zukommen würde bei einem etwaigen EG-Beitritt, musste in der Bundesrepublik gelöst werden.
Während der Beratung zu den Römischen Verträgen verstärkte sich bei den Bundesländern die Befürchtung, dass die europäische Integration die föderalistische Struktur der Bundesrepublik aushöhlen könnte und dass die "Mediatisierung der Bundesländer" bevorstünde[15].
Die Vertreter der Länder befürchteten, dass die deutschen Länder im Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft in einen Zustand des "Provinzialismus" zurückgedrängt würden[16]. Denn der Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bedeutete, dass sich die Mitgliedstaaten verpflichteten, die nationale Wirtschaft als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse in ein supranationales wirtschaftspolitisches System einzuordnen[17].
Dabei stellte sich die Frage, inwieweit der föderalistische Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland ein Hindernis sein

---

[15] Vgl. Sten.Ber. der 181. Sitzung des Bundesrates vom 19.7.57., S.743

[16] Vgl. H.E.Birke, S.37; U.Oetting, S.20 ff.; Ch.Sasse, S.336

[17] Vgl. F.Weller, S.13; vgl. auch EWGV Art.2 und 6

würde für eine einheitliche Wirtschaftspolitik der Bundesregierung[18].

Obwohl die Gemeinschaftsrechtsordnung dem bundesstaatlichen Charakter des deutschen Mitgliedstaates keine Rechnung trägt, kam es durch den Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft weder de jure noch de facto zu einer Annullierung der bundesdeutschen Länder. Zwar war es unvermeidlich, dass Länderkompetenzen durch die Integration betroffen und auch geschmälert wurden, aber dafür errangen die Bundesländer im innerstaatlichen Rahmen vielfältige Mitwirkungsmöglichkeiten. In jenen Bereichen, die ihnen nach der innerstaatlichen Kompetenzregelung zustanden, wurden sie auch zur Arbeit in den Fachausschüssen und Arbeitsgruppen in Brüssel hinzugezogen[19].

1. Das Unterrichtungsverfahren nach Art. 2 Zustimmungsgesetz[20]

Der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften brachte für den Bund die Aufgabe eigener Hoheitsrechte zugunsten der Gemeinschaftsorgane mit sich; dafür wurde er allerdings an der Ausübung der entsprechenden Hoheitsrechte auf Gemeinschaftsebene beteiligt.

Die Integration reicht aber auch in den Kompetenzbereich der Bundesländer hinein. Diese mussten nicht nur eigene Hoheitsrechte aufgeben, ohne dafür in der Gemeinschaft ein entsprechendes Beteiligungsrecht zu erhalten; frühere Kompetenzen der Länder sind darüberhinaus einseitig dem Bund zugewachsen, der nun an der Ausübung von Gemeinschaftsrecht auch auf Gebieten beteiligt ist, die vor dem Beitritt zur Gemeinschaft aufgrund der inner-

---

18 Vgl. F.Weller, S.16 f.

19 Vgl. H.E.Birke, S.68 f.

20 Gesetz zu den Verträgen vom 25.3.1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27.7.1957. Vgl. BGBl 1957, Teil II, S.753

staatlichen Kompetenzverteilung in den Kompetenzbereich der Länder fielen[21].

Es verwundert daher nicht, dass die Länder auf einen Ausgleich ihres Kompetenzverlustes drängten und versuchten, einen gewissen Einfluss auf die Willensbildung in der Gemeinschaft zu erhalten.

Die gesetzliche Grundlage dazu bildet Art.2 des Zustimmungsgesetzes zu den Verträgen von Rom:

"Die Bundesregierung hat Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten. Soweit durch den Beschluss eines Rates innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlussfassung des Rates erfolgen".

Das Unterrichtungsverfahren nach Art.2 des Zustimmungsgesetzes bewirkt eine Zusammenarbeit von Bundesrat und Bundesregierung, und zwar vor dem Zeitpunkt, da sich im Rat der Europäischen Gemeinschaft eine Beschlussfassung entwickelt und staatgefunden hat. Damit wollte man verhindern, dass die Bundesländer gänzlich von der Gesetzgebung der Gemeinschaft ausgeschlossen wurden und zu reinen Verwaltungskörpern degradiert wurden.

a) Die Informationspflicht der Bundesregierung nach Art.2 des Zustimmungsgesetzes

Art.2 des Zustimmungsgesetzes verpflichtet die Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat unaufgefordert über die Politik im Ministerrat der EG zu unterrichten[22].

---

[21] Vgl. U.Oetting, S.36; Ch.Sasse, S.336 ff.; H.E.Birke, S.32 ff.

[22] Vgl. U.Oetting, S.37 ff.

Wichtig ist, dass die Informationspflicht der Bundesregierung nicht erst dann entsteht, wenn Bundesrat und Bundestag bei ihr anfragen. Die Bundesregierung ist verpflichtet, von sich aus die beiden gesetzgebenden Körperschaften, als Bundesrat und Bundestag, über das Geschehen im Minsterrat zu unterrichten. Diese Regelung garantiert, dass der Bundesrat und der Bundestag über alle Vorkommnisse im Ministerrat im frühesten Stadium informiert werden, in einem Stadium nämlich, wo sie über Angelegenheiten des Ministerrates noch gar nichts wissen und daher darüber auch nicht anfragen können[23].

Da der europäische Ministerrat den eigentlichen Souverän der Gemeinschaft darstellt, somit das wichtigste Organ ist, muss die Bundesregierung Bundesrat und Bundestag nur über seine Entwürfe und Entscheidungen orientieren. Nicht der Informationspflicht der Bundesregierung unterstehen die Vorgänge in den anderen Gemeinschaftsorganen, wie Kommission, Parlament etc.[24].

Eine einmalige Information der Bundesregierung genügt ihrer Informationspflicht nicht. Wenn Art.2 des Zustimmungsgesetzes festlegt, dass die beiden Bundesorgane über die "Entwicklung im Rat" unterrichtet werden müssen, so weist diese Formulierung auf eine gewisse Kontinuität der Information hin. Das bedeutet, dass die Bundesregierung Bundesrat und Bundestag nicht nur über einen stattgefundenen Vorschlag informieren muss, sondern auch über dessen nachträgliches Schicksal, d.h. ob ihm stattgegeben wurde, ob er abgeändert wurde etc.[25].

Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung besteht nicht nur bezüglich jener Vorgänge, die ursprünglich im Kompetenzbereich von Bundesrat und Bundestag lagen, sondern sie erstreckt sich auf alle Vorgänge im Ministerrat.

---

[23] Vgl. die Ausführungen zur Auslegung von Art.2 des Zustimmungsgesetzes bei U.Oetting, S.37 ff. und Ch.Sasse, S.351 ff.

[24] Vgl. U.Oetting, S.38 ff.

[25] Vgl. Ch.Sasse, S.351 ff.

Seit einigen Jahren liegt das Schwergewicht der Gemeinschaftsrechtsetzung nicht mehr ausschliesslich im Hauptverfahren der Gesetzgebung, sondern hat sich vielmehr auf das Vorverfahren verlagert. Memoranden, Berichte, Entwürfe und Programme der Kommission und des Rates haben daher eine erhöhte Bedeutung erlangt. In der Praxis hat es sich daher eingebürgert, dass auch solche, eigentlich untechnische Vorschläge, der Gemeinschaftsorgane in das Unterrichtungsverfahren von Bundesrat und Bundestag miteinbezogen werden[26].

b) Die Ausgleichsfunktion von Art.2 des Zustimmungsgesetzes

Art.2 des Zustimmungsgesetzes hat vor allem die Aufgabe, die völlige Ausschaltung der Bundesländer bei der Gemeinschaftsgesetzgebung zu verhindern. Dieser Artikel schuf die Grundlage für den Ausgleich der als Folge der Integration aufgetretenen Modifikation des föderalistischen Staatsaufbaues im innerstaatlichen Bereich[27].
Es ist aber klar, dass dadurch nur in geringem Umfange ein Ausgleich für den Strukturwandel der bundesstaatlichen Ordnung gefunden werden konnte, der durch den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften entstand.

c) Die Kontrollfunktion von Art.2

Die Kontrollfunktion hängt eng mit der Ausgleichsfunktion zusammen. Indem die Bundesländer mit Hilfe von Art.2 des Zustimmungsgesetzes eine gewisse Möglichkeit besitzen, auf die nationale Willensbildung hinsichtlich der Entscheidungsprozesse in der Gemeinschaft Einfluss zu nehmen, konnte damit auch die horizontale und die vertikale Gewaltenteilung und die demokrati-

---

[26] Vgl. dazu die Ausführungen bei Ch.Sasse, S.352 und Ch. Sasse (1), S.80 f.

[27] Vgl. Ch.Sasse, S.335 ff.; U.Oetting, S.33 und S.91

sche Legitimation und Kontrolle in gewisser Weise erhalten werden. Art.2 des Zustimmungsgesetzes gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, nach Verlagerung bestimmter Kompetenzen in den supranationalen Bereich, auf das Zustandekommen der nationalen Vorentscheidungen zu den Gemeinschaftsakten einzuwirken[28].

2. Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften

Um dem Wunsch der Bundesländer nachzukommen, über die in den Europäischen Gemeinschaften behandelten Fragen möglichst gut informiert zu werden -vor allem, soweit Länderinteressen tangiert werden- wurde eine besondere Einrichtung geschaffen. Sie stand schon bei den Verhandlungen über die Römischen Verträge zur Diskussion. Die Länder sollten im Bundesrat auf die bevorstehende Behandlung des Vertragsgesetzes der Römischen Verträge vorbereitet werden. Aus diesem Grund nahmen je ein Beamter aus Bayern und aus Baden-Württemberg an den internen Verhandlungen der deutschen Delegation über die Brüsseler Vertragsverhandlungen teil[29].

Aus dieser provisorischen Verhandlungsteilnahme entwickelte sich dann die dauernde Institution des Länderbeobachters. Sie entsprang dem Willen der Länder, die unmittelbare Verbindung zu den aktuellen Geschehnissen der Gemeinschaft nicht mehr abzubrechen. Ausserdem wollte sie auch bei der Verwirklichung der in den Gemeinschaftsverträgen genannten Ziele ihre Interessen durch eine unmittelbare Kontaktstelle zu den Gemeinschaftsorganen wahrnehmen können. Zu diesem Zweck wurde für die Länder ein Beobachter für Gemeinschaftsfragen bestellt[30].

---

[28] Vgl. dazu U.Oetting, S.33

[29] Vgl. H.E.Birke, S.53 f.; U.Oetting, S.96 ff.

[30] Vgl. Ch.Sasse, S.341 ff.; H.E.Birke, S.55

a) Die Funktion des Länderbeobachters

Der Länderbeobachter nimmt an den meisten Ratssitzungen teil. Seine Aufgabe besteht in der sofortigen Unterrichtung von Bundesrat und Bundesländern über die Verhandlungen und Resultate des Rates. Ausserdem soll er zu den Gemeinschaftsorganen Kontakte unterhalten, insbesondere zur Kommission. Dadurch soll ermöglicht werden, dass die Länder nicht nur bereits auf den Kommissionsentwurf Einfluss ausüben können, sondern auch schon auf die vorangehenden Verhandlungen[31].

Der Beobachter der Länder nimmt auch regelmässig an den Sitzungen des Bundesratsausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaft teil. Dieser Bundesratsausschuss wäre in der Schweiz vergleichbar mit der Ständeratskommission für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft.

Dem Länderbeobachter sind daher alle Dokumente zugänglich, die die Kommission an den Rat weiterleitet, d.h. also auch Arbeitsprogramme, Memoranden, politische Absichtserklärungen etc. Obwohl es sich in der Praxis eingebürgert hat, unterliegen diese Dokumente nicht der gesetzlichen Unterrichtungspflicht nach Art.2 des Zustimmungsgesetzes. Durch den Länderbeobachter kann daher verhindert werden, dass solche Dokumente der Kenntnis der Länder entgehen[32].

Die Informationsmöglichkeiten, die der Länderbeobachter durch die Teilnahme an den Sitzungen des Rates und der Ständigen Vertreter hat, sind von grosser Bedeutung. Er kann die Länder schneller und umfassender informieren, als dies durch das Verfahren gemäss Art.2 des Zustimmungsgesetzes möglich ist. Er kann auf Tendenzen hinweisen, die er an den Sitzungen wahrgenommen hat, die sich aber noch nicht in Dokumenten niederschla-

---

31 Vgl. U.Oetting, S.95 ff.

32 Vgl. H.E.Birke, S.55 ff.

gen[33]. Die Einrichtung des Länderbeobachters scheint die notwendige Ergänzung zu Art.2 des Zustimmungsgesetzes darzustellen. Er ermöglicht die schnellere und umfangreichere Information der Länder und trägt daher entscheidend zu ihrer Einflussnahme auf das europäische Geschehen bei.

3. Der direkte Kontakt zwischen den Ländern und der Kommission

Schon bald nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaft haben die deutschen Länder direkten Kontakt mit der Kommission aufgenommen. Das Ziel davon ist die gegenseitige Unterrichtung über die besonderen Probleme der Bundesländer vor allem im Gemeinsamen Markt. Es ist auch bekannt, dass die Länder bei diesen konkreten Kontakten konkrete Forderungen an die Kommission stellten, die teilweise auch berücksichtigt wurden[34].
Hier wird allerdings die Frage aufgeworfen, ob die Grenzen der gegenseitigen Information nicht überschritten wurden, wenn dabei spezifisch regionale Interessen verfolgt werden. Es darf eben nicht vergessen werden, dass die Gemeinschaftsverträge die Bundesländer im Vertragstext nicht berücksichtigen, etwa im Sinne gleichberechtigter Partner der Europäischen Gemeinschaft. Ganz abgesehen davon, dass dies auch innerstaatlich Probleme aufwirft. Den Bundesländern darf im Rahmen des Vertrages kein selbständiger Aufgabenkreis überlassen werden, denn nur die Bundesrepublik Deutschland als völkerrechtlicher Staat ist Vertragspartner von der Gemeinschaft. Die föderative Struktur der Bundesrepublik wird hingegen in den Verträgen nicht berücksichtigt. Der Bund ist daher verantwortlich, dass sich die Länder bei ihren Kontakten mit der Kommission eine gewisse Zurück-

---

[33] Vgl. H.E.Birke, S.55 ff.

[34] Vgl. dazu die Beispiele bei H.E.Birke, S.59 ff.

haltung bei der Verfolgung ihrer regionalpolitischen Ziele auferlegen. Nach GG Art.32 ist prinzipiell der Bund allein zuständig für die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten[35].
Die Zuständigkeit betreffend die Aussenbeziehungen verhält sich in der Bundesrepublik Deutschland ähnlich wie in der Schweiz. Ein Erfahrungsaustausch mit den Ländern ist der Kommission aber gestattet. Viele Probleme setzen zu ihrer Lösung eine genaue Sachkenntnis voraus. Bei spezifisch regionalen Fragen sind die Bundesländer am ehesten als Informanten zuständig. In diesem Sinne sieht auch EWGV Art.213 eine allgemeine Informationsbefugnis der Kommission vor:

"Zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben kann die Kommission alle erforderlichen Auskünfte einholen und alle erforderlichen Nachprüfungen vornehmen; der Rahmen und die nähere Massgabe hierfür werden vom Rat gemäss den Bestimmungen dieses Vertrages festgelegt".

Dazu ist anzumerken, dass gemäss EWGV Art.5 die Mitgliedstaaten gehalten sind, der Kommission alle erforderlichen Auskünfte zur Verfügung zu stellen.
Aus dieser Sicht kann man sagen, dass im Interesse einer Verfahrensvereinfachung es durchaus zulässig ist, wenn zwischen den Bundesländern und der Kommission ein bestimmter Kontakt besteht. Allerdings sollte die Bundesregierung jeweils vom Ergebnis der Informationsgespräche unterrichtet werden[36].
Durch diese Regelung wird die Bundesregierung entlastet. Informationen, die nur von den Ländern kompetent an die Kommission gegeben werden können, können auf diesem Wege direkt ausgetauscht werden. Der bürokratische Weg über die Bundesregierung kann auf diese Weise vermieden werden.

---

[35] Vgl. H.E.Birke, S.106 ff.

[36] Vgl. H.E.Birke, S.107

ABSCHLIESSENDE WUERDIGUNG

In den letzten Jahren hat sich ein grosser Teil der gesellschaftlichen Probleme auf einen grösseren Raum verlagert. Bei zahlreichen Staatsaufgaben entstand das Bedürfnis nach gesamtschweizerischer bzw. europäischer Harmonisierung. Verschliesst man sich dieser Tatsache, so führt dies zu einer Koordinations- und Leistungskrise des Staates.

Innerstaatlich als auch auf europäischer Ebene muss das föderalistische Prinzip neu durchdacht werden. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bedarf einer Neugestaltung. Zu diesem Ergebnis gelangte sowohl die Kommission Wahlen als auch die Kommission Furgler im Rahmen der Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung. Die Kooperation zwischen Bund und Kantonen muss gefördert, die Kompetenzgrenzen müssen elastischer gestaltet werden. Die Schweiz als ganzes muss stärker in den Vordergrund gerückt werden, ohne dass dabei die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten und Minderheiten preisgegeben werden darf. Die föderalistische Demokratie bedarf einer Erneuerung in mancherlei Hinsicht. Nicht nur die Kompetenzverteilung wirft in unserem Lande zahlreiche Fragen auf, ebenso die Stellung von Parteien und Verbänden, die Grenzen und Schranken unserer direkten Demokratie, die Stimmabstinenz des Volkes und das Fortschreiten des liberalen Staates zum Leistungsstaat hin.

Weder ein kantonaler noch ein nationaler Isolationismus ist erstrebenswert. Es muss hier der richtige Mittelweg gefunden werden. Die wirtschaftliche und kulturelle Verbundenheit der Schweiz mit Europa verlangt ihre aktive Teilnahme im europäischen Raum. Die kulturellen und nationalen Eigenheiten der europäischen Staaten wurden durch den Zusammenschluss zur Europäischen Gemeinschaft nicht zum Verschwinden gebracht. Die Befürchtungen der Schweiz sind in dieser Hinsicht unbegründet. Die Europäische Gemeinschaft strebt keinen Zentralismus an, sie versucht vielmehr, den europäischen Partikularismus auf föderalistischer Grundlage zu überwinden. Der Föderalismus beruht ja gerade auf der Achtung vor dem Anderssein, auf der Toleranz, auf der Freiheit und Verantwortung der Glieder gegenüber der Gemeinschaft. Auf dieser Grundlage versucht Europa, seine demokratische, freiheitlich-soziale Existenz zu sichern und zu festigen.

Die Schweiz sollte sich von einem föderativen überstaatlichen Zusammenschluss Europas nicht abseits halten. Sie hat über ein Jahrhundert Erfahrungen mit der föderalistischen Staatsstruktur, durch welche die Autonomie der einst selbständigen Kantone bis heute im Bundesstaat in weitem Umfang erhalten werden konnte. Der Zusammenschluss zum Bundesstaat erfolgte 1848 in erster Linie zur Erhaltung der Unabhängigkeit der schweizerischen Nation. Auch die heutige schweizerische Aussenpolitik ist vor allem auf die Erhaltung der nationalen Unabhängigkeit gerichtet und übersieht dabei die starke faktische Integration der Schweiz in den Europäischen Markt unter Ausschluss der aktiven Mitbestimmung. Es ist aber bemerkenswert, dass der Verfassungsentwurf zur Totalrevision der Bundesverfassung in seiner Präambel nicht mehr von der Erhaltung der Einheit der schweizerischen Nation spricht, sondern den internationalen Frieden und damit die internationale Solidarität als Ziel setzt. Auch die Schweiz wird sich längerfristig vom eindimensionalen Unabhängigkeitsdenken loslösen und einsehen, dass überstaatliche Zusammenschlüsse unter Umständen nötig sind zur Erhaltung der Unabhängigkeit.

Im vorangehenden Kapitel hat sich gezeigt, dass die deutschen Bundesländer den Kompetenzverlust, den sie durch die europäische Integration hinnehmen mussten, wenigstens teilweise im innerstaatlichen Mitwirkungsbereich erfolgreich kompensieren konnten.

Trotzdem soll nicht übersehen werden, dass dieser Ausgleich die Verminderung des politischen und rechtlichen Gewichts der Bundesländer nicht verhindern konnte. Dies würde auch auf die Kantone der Schweiz bei einem etwaigen EG-Beitritt zutreffen. Für den Moment konnten in der Bundesrepublik Deutschland und könnten in der Schweiz die Gliedstaaten erhalten bleiben. Der Integrationsprozess Europas wird aber fortschreiten. Er ist als so weitreichend zu denken, dass selbst die Mitgliedstaaten als Staaten aufhören zu existieren und ihnen einmal, wenn auch nicht in absehbarer Zukunft, der Stellenwert von Kantonen zukommen wird.

Was dabei die Idee des Föderalismus anbetrifft, möchte ich hier eine bemerkenswerte Stelle aus dem Werk von H. E. Birke zitieren, die auch für die Schweiz zutrifft:

"Die eigentliche Rechtfertigung des Föderalismus liegt in der vertikalen Gewaltenteilung. Die Bundesstaatlichkeit soll von einer Zusammenballung staatlicher Macht und der damit verbundenen Freiheitsbedrohung des einzelnen schützen. Dieses Gestaltungsprinzip bliebe aber unberührt, wenn der Anteil an der staatlichen Machtausübung, der den Ländern zugewiesen ist, den Europäischen Gemeinschaften überantwortet würde. Nach wie vor würde nicht das eine Machtzentrum Bonn im deutschen Territorialbereich herrschen, sondern eine Gewalt, die zwischen der Gemeinschafts- und der deutschen Staatsgewalt aufgeteilt wäre. Solange ein Vereintes Europa als Bundesstaat angestrebt wird, bleibt der Wert des föderalistischen Aufbaus erhalten. Die bundesstaatliche Ordnung würde aufgehoben im doppelten Sinn des Wortes[37]. Beseitigung der Bundesstaatlichkeit im internen Bereich des bundesdeutschen Mitgliedstaates, Bewahrung der Bundesstaatlichkeit als Ordnungsprinzip eines Vereinten Europas"[38].

Es ist klar, dass zur Verwirklichung dieses Zieles die Organisation der Gemeinschaft demokratischer ausgestaltet werden müsste. Kämen aber dem europäischen Parlament und der Kommission ihre entsprechenden Rechte zu, so würde sich die Gemeinschaft als gangbarer Weg für ein Vereintes Europa auf föderalistischer Basis erweisen.

---

[37] Die Doppeldeutigkeit des Begriffs "aufheben", die durch Hegel hervorgehoben wurde,kann in diesem Falle sehr prägnant auf den Begriff des Föderalismus angewendet werden. Indem in einem europäischen Bundesstaat als Fernziel die politische Bedeutung der Kantone stark abnehmen und sogar "aufgehoben" werden wird, im Sinne "es wird ihr ein Ende gemacht",wird trotzdem die Idee des Föderalismus im überstaatlichen, europäischen Bereich "aufgehoben" werden, wobei der Begriff hier als "erhalten bleiben" verwendet wird.
Die gegensätzliche Bedeutung von "aufheben" trifft auf diese Situation in präzisester Weise zu.

[38] Zitiert bei: H.E.Birke, S.131 f.

LEBENSLAUF

Ich wurde am 2. Dezember 1950 in Zürich geboren. Hier besuchte ich die Volksschule und das Gymnasium. Nach Bestehen der Maturitätsprüfung im Sommer 1970 immatrikulierte ich mich an der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Das Sommersemester 1972 studierte ich an der Universität Lausanne.

Im Februar 1975 bestand ich das Lizentiatsexamen. Anschliessend arbeitete ich an der vorliegenden Dissertation und begab mich im Wintersemester 1975/76 zu einem Studienaufenthalt nach Hamburg. Seit September 1976 bis Juli 1978 war ich als Assistentin von Herrn Prof. Dr. Werner Kägi tätig.

Am 3. Mai 1978 schloss ich mein Studium mit der Doktorprüfung ab.